Reason and Passion in Public Sector Reform

A Discussion Paper Prepared for The PSC Learning Series

Jim Armstrong
James L. Armstrong & Associates, Inc.

January, 1997

Contents

- Introduction Central Questions and Approach..... 3
- Part 1 Reason and Passion in Theory..... ..5
  - Philosophical Theory
  - Public Policy Making Theory
  - Leadership Theory
  - Organizational Theory
  - Reform Theory
  - Conclusions on Theory
- Part 2 Reason and Passion in Contemporary Reforms.....15
  - United Kingdom and Japan: The Success of Passion
  - United States: Reagan's Impassioned Reform Failure
  - France, Australia and New Zealand: A Balance of Reason and Passion
  - Germany, Norway and Switzerland: Reason is not Enough
  - Practical Conclusions
- Part 3 Reason Follows Passion: Order into Chaos.....31
  - General Observations and Conclusions
  - Relevance to the Canadian Public Service
- Bibliography.....38

Introduction Central Questions and Approach

> *Politics and public administration reflect a precarious balance between the need for change versus the need for stability.* (Brunsson and Olsen, 1993)

This paper sets out to examine existing research on how public sector reforms are typically conceived and developed. In their refinement and implementation phases, are reforms underpinned and driven by ideology, conviction and inspiration *(passion)*; or by deliberate and thoughtful analysis *(reason)*? Is there any evidence in the literature that one approach is more effective than the other? We hope that looking at reform from this particular perspective will enhance understanding about the importance of building upon the now national and international experience about reform, conditions for reform, and about implementation.

Throughout the literature on the subject, the word *reform* is shrouded in ambiguity. For our purposes, it helps to think of three levels of reform:

- instrument settings, *adaptation and fine-tuning of accepted practices*, such as introducing or improving a performance measurement process;
- instruments themselves, *adoption of new instruments or techniques*, such as providing services electronically; and
- comprehensive or fundamental reform, *the hierarchy of goals behind policy and ideas which comprise the framework and guide action*, such as devolution of employment services to another jurisdiction or autonomous agency.

Although we acknowledge that improvements in instrument settings and in the instruments themselves frequently facilitate comprehensive reform, the focus of this paper will be on the third level: comprehensive or fundamental reform.

In looking at the impressive body of material on recent government reform, we found that the data pertaining to results of reforms is limited and inconclusive and that there are no

102-01366/

analyses of the impact of rational versus passionate approaches. This paper is based on examination of secondary sources and discussions with experts. It is very much a work in progress, therefore discussion, comments and constructive criticism are encouraged.

One intriguing element that crept into the analysis is the important role played by ongoing learning. It rightly should be the theme of another paper, however, there is cause to consider how reason and passion combine to construct an approach to reform that either blocks or facilitates organisational learning, or how the systems themselves are predisposed to organisational learning. Before examining what the current literature tells us about the questions central to this discussion paper, we will briefly look at some theoretical underpinnings of rational and passionate approaches to democratic government and organisational transformation. This cursory look at theoretical writing is intended to underscore how thinking about rationality has underpinned many of the foundational theories about political systems, organisations and the nature of leadership. Then, we will review accounts of recent government reforms in nine democratic countries. Finally, some preliminary conclusions will be drawn and comments made about the relevance of the discussion to the Canadian public service.

Part 1 Reason and Passion in Theory

> *There should be a rational response to everything, we thought; it should be possible to make a better world. It hasn't worked. Management and control are breaking down everywhere. We can't make things happen the way we want them to at home, at work, or in government, certainly not in the world as a whole. There are, it is now clear, limits to management.*
> (Charles Handy, 1994)

Philosophical Theory

Passion and reason, the two extremes on the continuum of approaches to reform, have long and well documented histories stemming from the very roots of western thought. According to Plato, what makes a man healthy is the harmonious functioning of reason, character, and appetite which governs passion. Correspondingly, what makes a healthy state is the harmonious functioning of three classes of people: labourers, protectors and rulers. The classical argument against Plato's thought is that: men differ in their abilities; rulers are selected and carefully groomed; therefore, rulers have the greatest skill in ruling; which leads to the inevitable conclusion that these rulers ought to be given absolute authority to rule and to enact their decisions. This of course leads to something other than democracy. Two millennia later, Kant explored the question of reason and passion arguing that there is a perpetual tension between reason and passion. People indeed make rational choices but they are also moved by passion. However, this tension does not require us to make an ***either/or*** decision—reason and passion coexist. In this Century, Kuhn convincingly demonstrated that science itself is more than pure reason and coexists with a passionate consensual element. Science goes through the same process as nations in assimilating and establishing new ideas. New scientific theories, like

reform ideas are floated, tested, debated and most often dismissed until one is accepted by a significant number of people. Change in science, like change in systems of government, requires a measure of consent.

Throughout the history of thought, then, there has been a clear recognition that reason alone rings hollow. The most consistent argument against purely rational approaches is an adaptation of the traditional criticism against Plato. It is adhered to by most political theorists and reform scholars who maintain that a necessary condition for democracy is empirical uncertainty combined with a good dose of ambiguity. Freedom can only be maximised between groups if there is some ambiguity about concepts and their meanings in the context of political experience, as absolute clarity and perfect agreement would lead to something other than democracy. In short, there is agreement and freedom to disagree, protection from orthodoxy and the tyranny of the majority. The French Revolution is an example of how orthodoxy and tyranny of the majority resulted in an adherence to a philosophic conception of democracy so rigid that relevant social facts were excluded.

Public Policy Making Theory

Public policy making theory is another useful lens through which we can look at organisational reform. Policy making theories can be divided into several categories along a continuum. On one extreme is the rational policy making school that favours rigorous scientific techniques. It has largely been discredited because of the failure of its approach to account for the complexities of the real world and to accurately predict future states. Somewhere in the middle of the continuum are the incrementalists and the "disjointed incrementalists". These schools prescribe a *one step at a time* approach. Incrementalists advocate a relatively linear progression, while their disjointed cousins suggest that various stages are often out of sequence and can be linked as we go along. Growing out of the rational model, both these approaches claim to be the most rational of

all because they encourage experimentation and learning. By placing this importance on experience, they are building a bridge toward the other extreme of the continuum where we find a school demonstrating that, in the real world of policy making, major decisions are neither rational nor incremental. They are not irrational either. Rather, they incorporate a great deal of experience, serendipity and often power—they are *extra-rational.*

Belonging to this school of thought, the policy development and organisational behaviour scholar Dror, has demonstrated that classical notions of organisational rationality seldom exist in reality. The traditional rational approach, he argues, could apply only to static organisations in unchanging environments. Based on known characteristics of decision makers, organisations and environmental factors, it is clear that the purely rational model of decision making and policy development simply does not function in a dynamic, open, uncertain world in which intuition, judgement, and a myriad of human values form at least part of the basis of decision making. Dror holds that, although information systematically gathered improves the active-reactive-adaptive process of policy and decision making, room must be made for the extra-rational processes that are so evident in reality. People, societies and organisations act on the basis of commitment to values which, Dror argues, are outside the domain of scientific reasoning (Dror, 1968). His policy making model allows both rational and extra-rational components, thereby enabling the requirement of creativity to exist, as it must, in the realm of limited resources, uncertainty, and knowledge gaps.

Looking through this lens, it appears that reforms based exclusively on reason are doomed to stay at the level of ideas and would rarely be applied in practice as they have little relation with the reality of the system they aim at changing.

> *The practical world is the world in which services are produced, in which actual problems arise, and real money is spent. The inhabitants of this world are the local civil servants, whose main assignment is to act. From their point of view, the world of representation [ideas] is similar to television: you can be deeply affected by what you see there, but most of*

> *the time you keep it turned off because you have too much else to do* (Brunsson and Olsen, 1993).

Leadership Theory

Virtually every writer on leadership, be it Bennis or Drucker, presents us with the idea that leadership is more than rationality, facts and empirical data. This *something else* consists of nebulous concepts like vision, inspiration, motivation, values, conviction, passion, courage and a seemingly endless list of words symbolising thoughts and aspirations which tend to fall outside the circle of empirically verifiable concepts.

In *Artists, Craftsmen and Technocrats*, Patricia Pitcher has addressed this dichotomy between nebulous notions and scientific approaches in a most helpful way. She argues that there are three basic types of people in organisations: artists, craftsmen and technocrats. Artists stay open to ideas and changes even as they work. Pitcher writes:

> *We depend, as a civilisation, on the artist's vision; it is he who forces us, often reluctantly, to change our ways of seeing. His visions stem not from some conscious desire to be rebellious, but from his character. He is peculiarly susceptible to the outer and inner world...he will seem intuitive, imaginative, unpredictable, volatile, emotional; some may believe he lives in a dream-world.*

The craftsman, she continues, is the person who builds the *bridges thrown toward an unseen shore* envisioned by the artist. In sharp contrast, the technocrat is a living machine that does not get hunches, is rarely described as intuitive, is concerned exclusively with facts, rules and the right way to do things—with control. His chief defence mechanism is intellectualisation. Important characteristics of the three types are listed in the following table.

No matter which of the types we relate to or value, Pitcher demonstrates that all three are essential and illustrate the roles of reason and passion in organisations. It is indeed hard to

Technocrat	Craftsman	Artist
• uncompromising	• knowledgeable	• imaginative
• hard-headed, intense	• punctual	• emotional, unpredictable
• determined	• thoughtful	• visionary, inspiring
• no-nonsense	• steady, predictable	• entrepreneurial
• meticulous	• responsible	• easygoing
• detail-oriented	• conventional	• intuitive
• methodical	• well-balanced, stable	• volatile
• analytical	• realistic, reasonable	• daring, bold, exciting

imagine a comprehensive reform being carried out by any one type of person, typifying any one approach. Beside lacking the vision and the ability to see beyond rules, a technocrat would unlikely be able to move far enough away from standard operating procedures to either have or implement the reform idea. On the other hand, not only would the craftsman never have the idea of a comprehensive reform, but he would also find it difficult to lead a reform. As for the artist, she would have the idea, the passion, the courage and the ability to motivate the rank and file, but would be totally unable to implement her rather vague notions and vision. The artist depends on the craftsman to take her vision and to construct new paradigms within which technocrats can do their work. Pritcher's main thesis is that even though the three types of people are necessary, technocrats are dangerous and destructive in leadership positions. It should be pointed out as well that, on occasion, artists, with their heightened charisma and imagination, can be even more perverse leaders than the technocrats she disparages.

Organisational Theory

Max Weber, a modern proponent of the rational approach for bureaucracy, proposed an *order by rule* view as the most efficient way to organise people. Weber's theory resulted in conceptions of organisations that were closed, somewhat mechanical systems, which contained all the information needed to make decisions and solve management problems. Weber spent a great deal of time studying *authority*, which he defined in terms of obedience to commands. He classified authority into three groups: traditional, rational and charismatic. Traditional authority can be likened to Pritcher's technocrat—rule

bound inflexible orthodoxy. Rational authority—rule by reason—is the essence of the bureaucratic realm. This rational authority, however, does not exclude experimentation and learning. The type of rationality Weber talks about is the type used by Pritcher's craftsman. In this sense, much of the current criticism against bureaucracy is not that it is too rational, or ruled by reason, but that it is too traditional—a very important distinction. To be rational is to be open to experience and learning. The root of this mistake can be found in Taylorism, where scientific techniques, reason and rationality, become confused with a belief in the *one right answer*. Weber, moreover, did not confine bureaucratic rationality to a slavish adherence to rules as Taylorites seemed to do, and recognised the importance of a third type of authority. Charismatic authority is the principal source of social change and reform and corresponds with the artist's influence in Pritcher's analysis. It turns out then that the belief in the one right answer is irrational, unreasonable, and unscientific! On the other hand, passion, conviction, leadership, insight, serendipity, and so forth are not irrational, but rather, extra-rational and defining aspects of human and social existence.

The seeming antithesis of Weber's view of the importance of reason and rationality in organisations can be found in the work of Tom Peters who claims that the first and most self-evident rule of organisation reform is to *leap before you look*. Making sense of the world, Peters argues, is contingent, not on drawing on past experience, but on following impulses and passion and doing something *now*: *I take delight in trashing faddish 'organisational learning'. The more important issue in a turbulent environment is, I contend, forgetting* (Peters, 1996). To be generous to Peters, his self-professed role is to help people and organisations break out of their inertia and orthodoxy. For this evangelist, forgetting means getting rid of biases, learning how to learn, and overcoming Taylorism.

Reform Theory

In *The Reforming Organization*, Brunsson and Olsen (1993) have examined real life public sector reforms in an attempt to better understand them. They propose a number of helpful definitions and attributes of reform:

- Reforms occur when the gap between an organisation's performance and the expectations attached to it becomes evident.
- The basis of reform is the idea that, by making deliberate goal-directed choices between organisational forms, new forms can be created, which improve operations and lead to better results.
- Reforms take one of three directions:
  - rationalisation (streamlining, downsizing),
  - power shifts (changes in leaders, political parties, ideologies), and
  - democratisation (empowerment, decentralisation, deregulation).
- Reforms have four main effects: reshuffle power, re-legitimatise, educate, and benefit certain actors while threatening others.
- There are four common attributes of reforms:
  - ***simple and clear concepts***—reform ideas consist of principles rather than detailed descriptions—theories rather than perceptions—they seem more clear than reality.
  - ***a normative will***—they represent attempts to bring order into a chaotic reality rather than to report upon it.
  - ***one-sidedness***—each reform invokes a single set of consistent values and perceptions of the world—this is in contrast with organisational practices which often have to deal with inconsistent values and perceptions.
  - ***an orientation toward the future***—reform is a process of idea elaboration, persuasion and implementation rather than an immediate action—it promises future benefits.

Reform in organisations is much more common than we generally think. For example, as March and Olsen (1993) pointed out, every American President since the Second World War has launched major administrative reforms, but with modest results and very little public interest in them. We often think of reforms as new because they result from modernisation attempts or administrative shifts and also because of *organisational forgetfulness*: organisations and the people in them tend to quickly forget previous reform experiences. Brunsson and Olsen (1993) propose a typical reform scenario:

> *Change begins when somebody has the idea that it would be good to change something. It is not necessary to spot a particular problem: every organisation has plenty of unsolved problems. The will to change might originate in an ideology or, alternatively, may lead straight to decisions*

> *and plans for a change, with an ideology or an appropriate label coming later to make it possible to see the change in a context and interpret it. Then comes action: there is a great deal of talk, discussion and negotiation, decisions are made and amended, there are moves and counter-moves. In the midst of the inevitable confusion, someone calls for an evaluation. Sooner or later some external forces are brought in (to give assistance or consultation, or to pose resistance), and the reform goes public. Now that the reform has become difficult to stop, some people abandon their resistance and begin trying to discover what can be gained from it. They may find that it can be redirected, solve some problems, even ones at which it was not originally aimed. The power structure becomes visible, and can therefore be slightly reshuffled. With a little bit of luck everyone (or many people) may achieve a sense of renewal, be given new hope. If this is unsuccessful, chaos and frustration follow, and there is a rapid return to old forms and processes.*

A clinical analysis of government reform such as Brunsson and Olsen's reveals healthy doses of passion, strong conviction and emotion. None of the main attributes of the initial phase of reforms fall within anything like a traditional rational or empirical model. Strong commitment to simplistic ideas, calls to action, a one-sided fundamentalism and the persuasiveness of a vision of the future combine to fuel the passion that leads to reform. However, reason is later called upon to bring a new order into the unavoidable and healthy chaos brought about by fundamental change.

Conclusions on Theory

To conclude our look at reform through a number of theoretical lenses, we find, in both the political/philosophic discourse and the world of policy science, strong criticisms and virtual abandonment of purely rational models, if in fact, they have ever been seriously adhered to. Rather than an *either/or* situation, both reason and passion are needed. An analysis of government reform also shows that, in real life, reforms first go through a "dream-like", visioning phase before entering a "scientific" rational phase. Indeed, reforms are paradoxical in that, although complex, they must be simple, even superficial, to be broadly accepted. In addition, the immense complexity of the real world of practice

to which reforms are applied makes reforms difficult to implement. This urge toward simplicity may be in direct conflict with the increasing complexity of the world and the arrangements needed to function in it. Johan Olsen and Guy Peters (1996) provide an enlightening summary of our discussion so far:

> *It is an old dream that the quality and efficiency of public policy and institutional design can be enhanced by the use of objective knowledge, scientific methods, and dispassionate analysis in the name of the common good, without any political pressure and interference. To interpret learning in political life as scientific experiments may be a mistake, however. This is because it means to impose norms, procedures, and criteria of relevance from one institutional sphere—science—on another institutional sphere with quite different characteristics—democratic polities. An overemphasis on a science analogy contradicts basic assumptions of democratic politics about legitimate conflicts, citizens' participation and representation, free public discussions of ends and identities as well as means, and the primacy of popular sovereignty in the event of conflict.*

We also learn that reform, in nations as in science, requires agreement and disagreement. There is a participatory, consensual element involved. Olsen and Peters continue:

> *...[S]cience alone cannot replace the historically accumulated practice of political discourses and struggles. To do so is to transform questions of value and interest into questions of facts and analysis, and thereby, to open the way for technocratic manipulation in the name of rationality...Democratic polities are based on a precarious balance between partly autonomous institutional spheres with different logics and criteria of relevance. Democratic governance is to be judged by, and to be accountable to, public opinion and thereby to changing popular beliefs and attitudes. In the last resort, governance has to attend to what ordinary citizens find just, appropriate, or acceptable...*

Political and administrative theorists are rediscovering what Dror observed decades ago: purely rational models *tend to ignore the capacities of human devotion and human efforts to overcome apparently insurmountable barriers to achieve not only the improbable but the apparently impossible* (Dror, 1968). The anatomy of reform analysed by Brunsson and Olsen (et al), leads us to the conclusion that reforms occur without fully thought out,

rationalised plans and with little search for alternatives. There is no prescriptive model for reforms.

Part 2 Reason and Passion in Contemporary Reforms

Dear friend, theory is all grey,
But the golden tree of actual life is ever green.
Goethe, *Faust Part 1*

In their study of reforms in eight democratic nations (United Kingdom, Australia, United States, Japan, Norway, Germany, France, and Switzerland), Olsen and Peters (*Lessons from Experience—Experiential Learning in administrative Reforms in Eight Democracies*, 1996) report that the 1980's saw a dramatic move toward the passionate side of the approaches to reform continuum. This was the decade of *conviction politics* that challenged the very core of our conceptions of good public administration. According to Olsen and Peters (1996),

> *The old lesson of unmet expectations and disappointment with rational techniques was rediscovered. There was a reconfirmation of the lesson that managerial accounting and control systems have improved in sophistication, without producing convincing evidence that system sophistication is associated with effective performance and success.*

An examination of a number of major reform initiatives from the point of view of the role played by experience, reason and passion further enlightens our discussion.

United Kingdom and Japan: The Success of Passion

Both the United Kingdom and Japan were subjected to major and extensive reforms on the biased and intuitive belief that the private sector held many of the answers when it came to public sector organisational effectiveness. In both countries, a high level of distrust of the public service on the part of politicians, the public and big business (Japan, for instance, cast the bureaucracy not as a guardian of national interest, but as a special interest group—they became the villain), fostered the impulse to apply private sector practices to the public service. Business leaders and entrepreneurs were called upon to help open the system to new ideas. Both countries had experienced and knowledgeable politicians in positions of power with lessons learned from previous reform failures fresh in their minds. Between 1970 and 1974, the Conservative government in the UK had learned its lesson well. Japan too had learned from previous reform failures. Both nations had relatively long government tenures, learned from trial and error, drew on refined political memories and welcomed ideas from outside the bureaucracy.

Because Thatcher and most of her ministers had first hand experience with dramatic reform failure earlier in the decade, in 1979, dramatic restructuring was for the first ten years, carefully avoided. While relentless in her criticisms of the bureaucracy, she wanted public servants to simply *get on with it.* Initially, emphasis was laid on financial management approaches such as efficiency scrutinies and the Financial Management Initiative. These amounted to in-depth evaluations, goal setting, performance indicators, the division of departments into *cost centres* and improving financial information systems.

Brow-beating and improved financial management techniques were attempts at reform without changing structure. These attempts did not work. The more dramatic plan to implement executive agencies, first recorded in Fulton's 1968 Report, was rediscovered and the idea incubated for nearly a decade before being implemented. In 1988, the first steps to restructure the public service were taken.

> *Instead of a program of institutional reform which began with a bang and ended with a whimper (like those of its 1964 Labour and 1970 Conservative predecessors), the Thatcher government began with a whimper and worked up to a bang in both privatisation and civil service reform.* (Hood, 1996)

The success of both British and Japanese reforms is attributable to the care put into implementation which included active learning. Surprisingly, Japanese reform in the 1980's was very "Anglo-American". However, the Thatcher and Reagan reforms were used to legitimise the Japanese reform efforts rather than as models to be imitated. The reform in Japan was successful because, like the United Kingdom, there was an abundance of experience and learning. In addition, there was consensus, among government, opposition leaders, big business and citizens, around the belief that, while government is important, it should be small.

United States: Reagan's Impassioned Reform Failure

In the United States, reforms before Reagan, (Kennedy's Program Based Budgeting, Nixon's Management By Objectives and Carter's Zero Based Budgeting) were rationalistic or scientific in Taylor's sense. These attempts to develop approaches that would lead toward the single right answer to the administrative problems that faced government represent a faith in human rationality and in government institutions' capacity and willingness to learn (Peters, 1996). It is widely held that these reforms, based on reason, were complete failures. On the heals of these failures, animosity towards big government and bureaucracy grew by leaps and bounds in the United States leading to the election of Ronald Reagan who vowed on his inauguration day, to *drain the swamp*.

Like in the United Kingdom, the same strong bias and unsubstantiated belief that private sector approaches could be successfully applied to the public sector fuelled reform during the Reagan era in the United States. Passionate too was the belief that there were no

valuable lessons to be learned from previous reform initiatives or from experienced public servants. Earlier failed rational approaches were replaced in the 1980's with simple ideas—generic management ideas such as de-layering and downsizing—some simplistic, some even false. For example, the belief that the public sector was overpaid could not be empirically substantiated. Peters (1996) sums up the United States experience:

> *Appeals to rationality, science, and expertise tended to dominate most of the history of administrative reform in the United States. The experience of the 1980's however, was characterised more by appeals to political ideologies and the experience of private business, and by a denial of the relevance of expertise within government for generating reform. In terms of the reforms, the experience of the past was regarded almost entirely negatively and as something to be overcome rather than as a source of information to guide the present reform initiatives...[Reform] forces were so powerful that mere knowledge and information, presented in a coherent manner, would not be sufficient to overcome them.*

Harking back to our earlier discussion about the mistake many researchers make about scientific and rational approaches, it could be maintained that Peters is slightly off the mark in his summary. Perhaps Taylorism had run its course, but it is more probable that what was rejected was simply big government and not science. Nevertheless, Reagan's closed, ad hoc approach to reform can be characterised as systematic unlearning. Organisational memory was reduced as many senior officials left government, encouraged by constant brow beating, erosion of influence and wage freezes. The idolised private sector, along with numerous other sources of policy advice such as the Executive Branch, Congress, think tanks and sophisticated interest groups, seemed to generate shockingly little organisational learning and hence very little in the way of reform. This poor learning, despite a good idea generating apparatus, points out Peters (1996), can be explained by the low priority assigned to the public sector in the United States. Most people experienced with the public sector were excluded from the reform process and, therefore, the machinery for implementing ideas was ill equipped.

Like the Reagan's attempted reform, the current Common Sense Government reform initiative in the United States is charged with strong rhetoric and conviction, an anti-

bureaucratic underpinning, and with a heavy bias toward private sector practices. Since it began in 1993, this reform has achieved a number of milestones: departments and agencies have established detailed service standards, hundreds of experiments with innovative approaches to service improvement are under way, costs have been cut, and the regulatory burden reduced. The reform effort is headed by Vice President Al Gore and the high-powered National Performance Review Office. It differs from the Reagan reform in four important respects:

- there is a more strategic approach to implementation, including powerful leadership, and involvement of public sector expertise;
- serious attempts are being made to monitor and evaluate progress;
- attempts to systematically learn are evident in the many experiments underway; and
- bridges are built to citizens concerning the reform and its effects—*customers* are listened to.

Where Reagan's conviction or passion driven reform failed, this comprehensive reform effort has had considerable success. As voluminous documentation demonstrates, a strong argument is made that this success is based on the fact that Clinton and Gore took a much more strategic, planned and reasoned approach than did their predecessors. They also took a much more active leadership role than had Reagan. However, some argue that ultimate success will be limited because the real problem is a divided government, with a Congress that micro-manages, and a constitutional impediment to get around the problem.

France, Australia and New Zealand: A Balance of Reason and Passion

Over the past decade, France implemented relatively far reaching public sector reforms. Key to the success of this reform initiatives are the realisations that:

- the public sector is ill equipped to identify its own errors and suggest changes;
- the uniformity of the civil service is more myth than reality, resulting in a general questioning of reforms aimed at changing public administration as a whole; and

- politically led reforms seldom result in anything more than announcements and bureaucratically led reforms most often fail (participation, empowerment, and quality circles are examples).

Organisational learning was consciously fostered and institutionalised, to the point where there is now, in France, a constant reflection on reform and modernisation, a major reform plan, the systematic involvement of academics and researchers and comprehensive evaluation systems. In addition, a ministry has been put in charge of civil service reform and a network of consultants for modernisation has been established in each department and operating unit, an approach based on the 1992 OECD 16 nation study on using internal consultants to facilitate organisation renewal.

The public provided the external pressure required to spark the reform. French citizens, frustrated beyond their limits with the rigidity and self-centredness of their public service, put intense pressure on politicians to have their needs taken into account and satisfied. This resulted in a politically-driven decentralisation, the main element in the French public sector reform. Practically all management duties were transferred to the local level, the centre retaining responsibilities for policy, monitoring and evaluation.

> *[The traditional] pyramid-shaped organisation is being rejected in favour of directly operational horizontal units. In accordance with this logic, uniformity vanishes because the behaviours and attributes of these new units are negotiated on the spot, depending on local initiatives and constraints...The incapability of a universal structure to solve bureaucratic problems is henceforth acknowledged, and local understanding of the field in question is relied on more and more heavily* (de Montricher, 1996).

In addition, because the demands of citizens are volatile, the public service had to learn to become more adaptive. This required bringing in people with different ideas and backgrounds.

At the end of 10 years of trial and error and decentralisation experiments, learning is still somewhat constrained, particularly since 1993 when the current government came to power showing little enthusiasm for comprehensive change and a strong desire to return to the days of the *Grandes Écoles*. However, reform in France exhibited thoughtfulness

combined with passion. The fact that the reform wavered and stalled is disappointing to many, including de Montricher (1996) who sums up the current reform situation in France:

> *...at the top, the direction of the bureaucracy remains in the hands of the same homogeneous elite, trained in conformity with the traditional values of authority and uniformity as bases for action. That is why new groups representing new interests have been excluded from the evaluative process. At the bottom, whatever reform is suggested, it is impaired by the entrenchment of the services in their social and territorial milieu. What is at stake here is the recognition by politicians that public administration is not a monocentric and single-district hierarchical organisation. The reality is more one of multiple clienteles, territories, and interactions. This conclusion could explain why the results of reforms implemented "from inside" are so discouraging, while the consequences of external pressures, such as decentralisation or restriction of resources, are so overwhelmingly effective in terms of acting upon experience.*

Reform in Australia followed a more pragmatic mix of principles and experiential learning than did the more ideology or passion driven reforms in the United States or the United Kingdom. It began in 1972 with an opening-up to ideas from outside the civil service. The main political goal was to enhance political power, as the sole significant source of policy advice to ministers had been the civil service. Following 1972, many more sources of policy advice were systematically added including: task forces and committees of enquiries using external experts, commissions, a priorities review staff, think tanks for long-term advice, and strong ministerial advisors.

In the early 1980's lots was going on in Australia including an election and the Labour Party's influential critique and manifesto on the public service (*Labor and the Quality of Government*, 1983). Also, in 1983, the Review of Commonwealth Administration report came out listing five key thrusts reflecting private sector practices:

- improved leadership;
- management improvement;
- more devolution of management;
- improved financial management and cost consciousness; and
- better accountability and performance evaluation.

The Review of Commonwealth Administration report concluded that the main problem faced by the civil service was developing its institutional capacity: ...*the government believes there is a question whether the public service, as presently organised, has the management tools, the flexibility and the capabilities to meet the challenges that presently exist and that lie ahead.*

In 1983, the newly elected government placed a high priority on administrative reform to improve public sector efficiency. Although the exercise did not entail a re-examination of the fundamental role of government, the program facilitated the devolution of authority to managers while establishing objectives for program activities and performance management. In 1984, the Financial Management Improvement Program was launched. The key objective was to change the operating culture from one centred on compliance with externally imposed rules to one which encouraged managers to do their best with the resources at hand. While basic government structures remained unchanged, there was considerable streamlining. In 1987, the amalgamation of departments reduced their number from 28 to 16 and some departments were transformed into Government Business Enterprises (the equivalent of crown corporations). The three main mechanisms used to handle the reform and changes were:

- devolution of management responsibilities to line departments;
- adoption of a stronger corporate approach to senior appointments; and
- appointment of people strongly committed to reform.

Commentators agree that the effects of the Australian reform are deep and long lasting. While many saw the reform as fundamental and radical, the new government is maintaining that too little has been done, the bureaucracy is still too large and too influential. However, the changes to date reflect a healthy blend of reason and passion in a comprehensive reform carried out by experienced and knowledgeable ministers who systematically increased their channels of learning about public administration, policy making and reform.

Reform in New Zealand began when the new government came to power in 1983. The new government had no clear plan for reform but was faced with an unprecedented fiscal crisis and a public service system that was perceived to be incapable of correcting the catastrophic downward spiral the country was experiencing. Unlike the United Kingdom, however, the new government had no strong biases. By 1986, the New Zealand government had come to the conclusion that "the State cost too much, contributed too little to wealth-generation and was dead weight on...society". In addition, it was felt that, because of self-interest, departments should not both implement policy and advise the political executive.

A well thought out plan previously prepared by the Treasury—a forward thinking unit in an otherwise *old boys club*—placed the emphasis on negotiating and monitoring explicit contracts and finding more efficient ways to deliver services than the traditional vertical organisational models. As a result, starting right after the election, government agencies that performed trading functions were turned into commercial agencies and a number of service delivery functions were assigned to crown entities and business units with greater managerial authority than normal departmental units. Then this experience was used to model the restructuring of departments, in essence, separating policy and operations. By 1990, economic conditions were improving significantly in New Zealand and it began to appear as though the reform, combined with successful economic policies, had produced remarkable results with little likelihood of turning back. At the 1996 Dallas *Summit on Service to the Citizen*, Minister Maurice Williamson made this observation about New Zealand's comprehensive reforms: *we know it works in practice, however, we're not certain yet whether it works in theory.*

Germany, Norway and Switzerland: Reason is Not Enough

Germany is characterised by an almost total lack of interest in public sector reform on the part of both the public, whose concern is limited to the local level, and, as a consequence, on the part of politicians at the Länder (provincial or state) and federal levels. *[Länder and federal politicians] neither drove reforms nor claimed their merits. They are never on reform commissions. They rely on the intelligence of bureaucracy* (Derlien, 1996). Due to the absence of any significant outside push for public sector reform, there has been remarkably few comprehensive reform initiatives in Germany, besides some modest attempts at economising and deregulating in the 1970's and 1980's. Even reunification failed to prompt a reform as traditional West-German civil service methods and institutions ended up being reinforced by the sharp contrast with the political and administrative incompetence of the Eastern state functionaries. Observers claim that the absence of reform in Germany is attributable to their scientific, rational approach: *bureaucrats and their scientific advisors have controlled the various reforms during the past 30 years* (Derlien, 1996), and to their self-assessment of their own more than satisfactory performance.

The accounts of many service recipients in Germany contrast with this rather self-appreciating conclusion that there is no need for reform. They indicate that the monstrously rule bound bureaucracy, so effectively described and ridiculed by Franz Kafka in the first part of this century, has indeed taken on growing seriousness, and institutionalised vigour.

The German case sheds considerable light on our discussion about reform. German conditions and factors are shared to some degree by other Western European, non-Westminster countries, most of whom experienced little in the way of reform. Like Norway and Switzerland, Germany did not experience severe financial crisis as did the Westminster countries and Japan. Further, service delivery takes place principally at the local level. Even the Länders, have traditionally separated policy from operations. Departments at the federal and Länder levels tend to be small policy shops rather than large service delivery organisations. Further, departments hire their own staff and

manage their own personnel functions. There have never been large central agencies such as Treasury Boards or Public Service Commissions. In this sense, Germany could be a prototype toward which many nations are moving in their attempts to delegate to local levels or establish alternative service delivery systems. The main problem with the German system is that it is rule bound—they have not found ways to deliver service with fewer complex and legalistic regulations.

Like Germany, Norway was the antithesis to the international reform conventions of the 1980's. There were many reasons why reform ideas did not take root, among which the absence of a financial crisis and of a central apparatus to handle change or reform. Perhaps most important was the fact that there was no perceived performance crisis despite the fact that, in 1981, a conservative government took power for the first time in 50 years. While modernisation was a political aim, and there was some readjustment (such as the introduction of corporate plans and objectives, better accounts of results, and the elimination of outdated laws), there was no comprehensive reform.

Moreover, the public sector in Norway has traditionally been an effective problem-solver whose principal technique is institution building. Leaders of these institutions are seen by Norwegians as being at the vanguard of the development of one of the best public sectors and welfare states in the world. In Norway, there was no perception that the public sector's performance fell short of that of the private sector. While having some influence, private sector advisors did not gain a strong foothold in Norway, perhaps because the public service was adaptable enough to move on many of their ideas such as fewer and simpler rules, more autonomy for executives, corporate plans and objectives and budgetary reforms. In short, organisational learning came from the inside rather than being externally imposed. Norway may be an exemplary case of a rationally adaptive public service but even her most knowledgeable observers are not fully convinced. For example, Olsen who has monitored its government for many years, questions whether Norway is a *slow learner or another triumphant tortoise*.

Since the 1960's, the main public sector problem in Switzerland, was a lack of strategic leadership and insufficient co-ordination between different sectors and territorial units. When the wave of international reforms was felt in Switzerland in the 1980's, a very successful bureaucratic opposition was launched. While there was some adaptation to pressures to modernise, learning was fragmented along policy fields and territorial units. The main political thrust was to control the executive branch which required stronger, more routinised and standardised bureaucracy. Klöti (1996) explains that the three main reasons for exemption from the wave of reform are Switzerland's:

- *direct democracy*—political institutions designed for the maximum participation of individual citizens and for the accommodation of differences;
- *politically conservative culture*—they believed they were a special case and had reached perfection, an overestimation of their own performance; and
- *lack of crisis*—a good economic and financial situation.

Klöti (1996) concludes that the opposition of the bureaucracy to reforms and efficiency programmes was rather successful in the 1980's. Having applied impeccable reasoning in raising questions about suggested reform initiatives, the Swiss bureaucracy learned that: *In the event of doubt, the only common denominator is the status quo. With any reform, the risk of disturbing a very fragile equilibrium of power and influence in a heterogeneous country is high. Institutions guarantee stability and hinder change.*

Practical Conclusions

As a group, Westminster systems of government were subjected to the most fundamental reform. Peter Aucoin in *The New Public Management, Canada in Comparative Perspective*, (1995) has clearly and insightfully analysed reforms in Westminster

systems, hence, there would be little benefit in repeating the findings here. It is worth noting however, that he concludes, as does the Auditor General of Canada, that a comparative study of Westminster systems reveals that strong political leadership and commitment and sustained leadership from the centre are prerequisites for reform as are the perception of a gap between expectations and performance.

In the United Kingdom, Thatcher clearly and virtually single handedly initiated the wave of reforms that started in 1979 and continues today. It started with an abundance of anti-public service and pro-private sector bias but no plan or analysis. Her approach was to *just do it*. Many outsiders were brought in, efficiency measures were established and eventually, a plan was put in place. It is interesting to note that this process took ten years, that the *plan* spent the last full year on the Prime Minister's desk, and that Executive Agencies were not introduced until 1989. Executive Agencies were the central idea of the plan to establish crown corporation type autonomous agencies. It was Thatcher herself who pulled this idea back, establishing agencies as part of departmental structures rather than the more independent legislated ones recommended in the plan. As Prime Minister Thatcher was fond of reminding the public service, *We establish the policy, you implement it.*

Common to reform in the three Westminster models of Australia, New Zealand, and The United Kingdom, is the fact that implementation proceeded without having all the circles squared. This, it seems, is caused more by financial crisis and political push than public service pull. It is also maintained that public service learning in these systems is inhibited by the accountability structures. The accountability structure in Westminster Parliamentary systems is such that ministers are not allowed mistakes. Therefore, with their accountability system and, more generally a culture of error intolerance, they have a major built-in obstacle to learning. As Olsen and Peters (1996) comment:

> *If learning is defined as occurring through trial and error, however, parliamentary regimes may encounter some difficulties. The notion of parliamentary government and, associated with it, ministerial responsibility, is that, if a government or a minister admits to significant*

> *error, he or she is responsible for the mistake and may be honour bound (if not necessarily legally bound) to resign from office. That being the case, parliamentary governments may be less likely to admit to a mistake, or even to perceive a mistake as a mistake. Without that openness to defining and admitting error, the learning capacity of the government may be significantly lower than it would otherwise be. This tendency to error avoidance is especially pronounced in Westminster systems, with their strong institutionalisation of the concepts of opposition and adversarial politics, in contrast to the more consensual and deliberative styles found in many smaller European democracies.*

Another observation about the three Westminster models referred to is that they all used *opening the system* to outside ideas and talent as a reform implementation technique. This openness of administrative institutions to non-career officials and advisors seems to influence the capacity of the system to reform and to learn (Olsen and Peters, 1996). Finally, when we examine reforms in Westminster systems from the point of view of our *thoughtfulness continuum,* our conclusion that both reason and passion are necessary is clearly substantiated.

Over and above the Westminster categorisation, the cases touched upon in this discussion paper follow two main traditions. France, Germany, Switzerland and Norway, from the Continental tradition, are *statist* states sharing a political culture that stresses the central role of the state in managing society. They are legalistic regimes built around codes of law. The civil service works for the good of society rather than for elected bodies. The United States, Australia, New Zealand and the United Kingdom follow the Anglo-Saxon tradition of a separation of state and civil society. In this tradition, the state exists as a compact between citizens and their government rather than in its own right. Laws are based on the accretion of decisions rather than codification of principles. Therefore, government is somewhat more restrained. Japan is between the two traditions.

It is not surprising that, as a group *statists*, (or *jurists*) resist change since there is less central integration. Such systems find outside opinions of little interest. These countries are administered by technocrats, to use Pitcher's typology, and vision and flexibility do

not flourish. Further, revolutionary learning such as replacing hierarchy by market systems did not take place because of the juridical training of the public service, politicians and their academic advisors (Derlien, 1996). However, as seen in France, some uncommonly strong external pressures, such as a public discontent of crisis proportions, can force the system into action and prompt a reform.

The cursory overview of reforms in nine democracies points to the conclusion that countries where reforms were the most radical (United Kingdom, Australia, New Zealand, and Japan) were those that experienced dramatic fiscal crisies and perceived the public service to be a large part of the problem. Under immense fiscal pressure, solutions emerging from the private sector became ever more appealing and reform strategies were directed at reducing and containing the influence and power of the public service and its institutions. These strategies included casting the public service as villains (Japan), setting up anti-bureaucratic authorities reporting directly to the Prime Minister (United Kingdom), systematically adding other influential channels of policy advice to counter-balance or replace the public service (Australia and Japan), encouraging people to leave by reducing promotional opportunities and freezing wages (United States), filling senior positions from outside the public service, eliminating some institutions such as policy research schools and public service commissions, and reducing the authority of central agencies. In these cases, reforms were driven by financial crisis and underpinned by ideology, strong conviction and passion. Little concern was given to institutional impacts other than to contain, reduce or eliminate influence.

Abstracting from these *actual life* cases, we draw the following more or less definitive conclusions.

- The surest route to institutional change is a massive failure in governance or a real or perceived crisis. Contrary to the managerial reform ideology of the 1980's, reform activity is not systematically related to factors supposedly creating a critical need for reform, including the size of the public sector, rigid bureaucracies, rule orientation and so forth.

- As seen in France, Norway, and to a lesser extent in Australia and New Zealand, there is a noticeable correlation between the capacity for analysis and the capacity to adapt behaviours and structures in the light of experience.
- The more a public service is open to people with little vested interest in the status quo of existing systems, their traditions and orthodoxy, the more likely it is there will be demands for reform and a higher ability to learn.
- Error intolerance inhibits a system's ability to learn and therefore to reform itself.
- Since reforms are essentially experiments requiring resources, reform is more probable when there is some slack in the system.
- Comprehensive reform comes only from political involvement and leadership.
- Whether or not reforms take root and result in significant transformation is more a mater of circumstance, serendipity and passion than it is of careful analysis, planning and reason.

Part 3 Reason Follows Passion: Order from Chaos

> *Democratic politics is a form of governance, an argumentative practice, and a way of accumulating experience, where public discussion and criticism, opposition, regulated competition, and conflict are tolerated, even encouraged, and institutionalised...Here we consider the relevance of ambiguity and uncertainty, strong conviction and organisational routines, and conflict and power.* (Olsen and Peters, 1996)

General Observations and Conclusions

The theoretical and practical discussion about the role of passion and reason in public sector reforms leads to several conclusions. First, successful government reforms:

- go beyond the world of reason and ideas,
- allow room for extra-rational elements,
- capitalise on lessons borrowed from a wide variety of experience,
- recognise that *the public service* is not a homogeneous closed system,
- result from significant external pressure, and
- harbour a powerful will to change.

Second, the evidence is conclusive that a healthy dose of passion and conviction—enough to rally in considerable public support—is a prerequisite for reform. It is equally clear that successful implementation of reform is dependent upon reason and a well develcped

organisational learning capacity. The failed 1970's reform attempts in the United States and the United Kingdom pose a serious question for Tom Peters' arguments against rational approaches, organisational learning and knowledge, in favour of organisational forgetfulness.

Third, reform without public consent is impossible. Democracy cannot exist without passion, ambiguity and a degree of messiness, otherwise there would be no protection from orthodoxy or the tyranny of the majority. Democratic reform is built on the underlying and inescapable assumption that continuous improvement of individuals and organisations is possible. Current students of the topic argue that reforms themselves are a form of learning. This notion of improvability is an essential part of our *(generally agreed upon, but necessarily vague)* democratic ideal. This foundation is a part of our political and bureaucratic culture that predisposes organisations and the individuals in them to learn.

Finally, the learning capacity of the public sector is at the heart of modernisation and reform. Olsen and Peters add that the only evidence for organisational learning is action—a change in behaviour or way of doing things, which requires passion in addition to reason. Passion, or strong conviction, continues to play its historical role. High organisational learning aspirations and abilities are essential to effective reform implementation. There is a threefold reason for this commonly held high aspiration.

- *Experiential learning is part of a cultural heritage emphasising faith in science, reason, rational criticism and ideologically neutral scrutiny*
- *Organisational learning is part of a democratic trust in an enlightened, responsive, and accountable governance based on the informed consent of citizens. This requires openness, participation, criticism, and opposition, all of which facilitate collective learning.*
- *The limitations of planning, forecasting, and rational calculation have necessitated a move toward learning organisations equipped with well defined feedback mechanisms that produce a history of diminishing mistakes and over or under-corrections* (Olsen and Peters, 1996).

The evidence indicates that reform ideas are generally developed by politicians with the help of private sector and other advisors, as was the case in the United Kingdom, Australia, New Zealand, the United States, Japan and France. Very often, the reform ideas are formulations, amalgamations, and modifications of previous ideas combined with the current thinking of political leaders in other jurisdictions or the global sweep of private sector managerial ideas. Change processes and strategy are formulated, often forcefully, by political leaders experienced with reform and government failures. Further, where implementation of reform fails, the public service is often not involved in the development of change strategies. The most notable examples are the failed implementation of reforms initiated by President Reagan and the 1970-74 reforms attempted in the United Kingdom.

The overriding case made in this discussion paper is that passion is needed before radical change or fundamental reform can occur in practice and that this passion is often motivated by crisis and founded on conviction. This, however, does not mean that reason is not as important or as necessary as passion. As the Westminster and other cases clearly demonstrate, passion was exhibited in full form by leaders with exaggerated biases against the public sector and blind faith in managerialism. However, were it not for the earlier Fulton analysis and the ten years of thought and planning leading to executive agencies in the United Kingdom, the Treasury's reform plan in New Zealand and an openness to experiment, and learning in many countries such as France and Australia, the reforms, initiated by what Weber called *charismatic authority*, would never have been put into practice. In other words, reason and passion go hand-in-hand, or rather, one in front of the other, in the reform process. In addition to providing an important source of policy advice to government, the role of the public service is to implement policy once decisions have been taken. In this respect, the task of the public service is to put order into the chaos that reform often brings, that is, to apply reason and rationality.

Moreover, there is overwhelming evidence that neither passion or reason alone achieve intended reform results. Passion is essential to focus attention, launch reforms, ignite imaginations and press players into action. Reason is needed to turn simple initial reform ideas into logical and practical implementation plans drawing on both internal and external experience and expertise. Effective reform implementation requires what reform observers call a ***learning capacity***, that is a heightened ability of a system of government to learn from both its own experience and the experience of others. *Learning is not simply having a new insight or a new idea. Learning occurs when we take effective action, when we detect and correct error* (Argyris 1993).

A most troubling aspect of this reflection on the roles of reason and passion, is the lack of consensus on the value of the intended results of reform and on the results achieved. The literature is fraught with serious disagreement among researchers about what has been achieved by reform. Scholars are in disagreement about whether citizens are better off and if reforms have had beneficial or lasting impact. However, it seems that the conclusion is inescapable that passion-based reforms have left indelible marks on systems of government. For example:

- we no longer assume that the state is the necessary provider of public services.
- it is possible, in many areas of government activity, to do more with less.
- managerial and administrative accountability has improved to some extent. *Indeed, the accountability implications of commercialisation have only just begun to emerge and must be viewed in the context of a redefining of accountability responsibilities of ministers and their civil servants.* (Dixon, Kouzmin and Korac-Kakabadse 1996); and
- greater demands are being made of public servants as the success or failure of government programs is open to greater exposure and because reforms have improved information available for performance accountability.

Relevance to the Canadian Public Service

In his paper, *Boxed in a Five-cornered Circle*, Franks (1996) concludes that the essential structure of administration through departments has been in place since the nineteenth century, and that, outside of government expansion, Canada has seen no fundamental reforms in over a hundred years. Another researcher (Halligan, 1996) writes that Canada, in contrast with other democratic nations, *has been dabbling in managerial reform for 30 years without producing an all-enveloping thrust and quite the degree of change accomplished elsewhere.* An analysis of reform in Canada is outside the scope of this paper, yet, to ignore it would be to disregard the most important purpose of the discussion—What does all this mean to the Canadian system of government? In contrast to the views of Franks and Halligan, Canada has been actively experimenting with reform, both federally and provincially, and is now well positioned to reap the benefits from this experience. At this point in time, Canada is better poised than any nation to learn from its own and others' experiences about public sector reform.

At the federal level, changes resulting from Program Reviews 1 and 2 have fundamentally shifted the direction of the public service, its role and methods of operating. The dramatic and extensive reforms of some of the largest service departments—Food and Agriculture, Transportation and Human Resource Development are examples—when considered together with the Program Review initiative (with which there is a high level of policy consistency), create a somewhat more progressive picture than that painted above by Franks and Halligan. Further, Wright and Zussman's *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services*, (1996) for the Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models, and the Task Force's own detailed case studies document hundreds of provincial, federal and departmental initiatives and experiments to better plan, organize, and deliver government programs and services. In addition, support has been provided centrally for a number of important initiatives such as alternative service delivery systems. Aucoin (1995) points out that Canada now has

> *...the full range of options now common across the Westminster systems. These include interdepartmental cooperation at the point of service delivery; partnership arrangements with other levels of government and non-profit organizations; joint ventures with the private sector; commercializing services; using regulatory instruments in place of direct services; using tax measures in place of spending programs; contracting out the delivery of services; and increased emphasis on voluntary compliance mechanisms in the areas of regulation and tax administration.*

The observation that these changes are somewhat disjointed and lack central coordination and leadership, though, may be valid (Peter Aucoin 1995, et el.). Unlike many of the nations surveyed for this discussion, Canada put no significant or comparable mechanisms in place to orchestrate the reform initiative and lacked intense and uniform political commitment. Further, while Canada has access to lots of experience from experiments abroad, at the provincial and municipal levels and within its own vertically integrated departments, there has been surprisingly little learning taking place. Like Switzerland, much of Canada's learning has been fragmented along policy fields and territorial units.

Nevertheless, Canada's experience offers a unique insight in our deliberations about reason and passion in reform. The Program Review initiative coupled with some of the large departmental reforms, while driven by fiscal crisis, reflect much more reason than passion in implementation. Changes in Transportation and Agriculture for example, have been analyzed and debated for decades by commissions, task forces, committees, public servants and politicians. Indeed, these recent Canadian reform initiatives were well thought out. As Greenspon and Wilson-Smith (1996) noted, the earlier Conservative reorganization of ministerial structures completed in June 1993 was seen as irrational by many observers including the architects of Program Review, Marcel Massé and David Zussman, because the much needed thorough review of programs was planned to occur after the restructuring. Their more rational process would review programs before restructuring. By most accounts, Program Review was strategically planned and implemented in a rational and, by and large, dispassionate manor. Yet, as the authors of

Double Vision point out, it was Massé and the Finance Minister, Paul Martin, who held enough political power to turn the theory into practice.

While many questions remain unanswered, two inescapable ones, stem from what our discussion about passion and reason in reform means in our Canadian context:

- ***If reform is inevitable and it is linked to learning, as the literature suggests, how can we strengthen our learning capacity?*** and
- ***What is the appropriate role for the public service in reform?***

Bibliography

Professor Roberts, Queens University, Kingston, Ontario, has compiled a comprehensive ***Bibliography on Public Service Reform***. Available on internet (*qsilver.queensu.ca .)*, the bibliography is organised under eight headings: causes of reform, intellectual roots, reform in Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom, United States and, cross-national studies. Other comprehensive and current bibliographies include: Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press; and Peter Aucoin (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Institute for Research on Public Policy. The references cited below have been used in the preparation of the discussion paper on ***Passion and Reason in Public Sector Reform***.

Argyris, Chris (1993*), Knowledge for Action—A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Jossey-Bass.

Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management", *Governance*, 3.

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Institute for Research on Public Policy.

Barlow and Rober (1996), "Steering not Rowing: Co-ordination and Control in the Management of Public Services in Britain and Germany", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Bennis, Warren (1989), *On Becoming a Leader*, Addison-Wesley.

Bennis and Mische (1995), *The 21st Centrury Organization*, Pfeiffer.

Birchall and Lyons (1995), *Creating Tomorrow's Organization*, Pitmann.

Borins, Sandford (1995), "The New Public Management is Here to Stay", *Canadian Public Administration*, Vol. 38, no 1.

Brunsson, N. (1985), *The Irrational Organization*, John Wiley and Sons.

Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy*, John Wiley and Sons.

Brunsson and Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Routledge.

de Montricher, Nicole (1996), "France: In Serrate of Relevant Changes", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Deputy Ministers, Task Force on Service Delivery Models (1996), *Report of the Task Force, Volumes 1-4*, Canadian Centre for Management Development.

Dixon, Kouzmin and Korac-Kakabadse (1996), "The Commercialisation of the Australian Public Service and the Accountability of Government: A Question of Boundaries", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Doern, Bruce (1994), *The Road To Better Public Services: Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*, Institute for Research on Public Policy.

Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined*, Chandler.

Dror, Y. (1980), *Design for Policy Sciences*, Elsevier.

Drucker, Peter (1993), *Post-Capitalist Society*, Harper Business.

Drucker, Peter (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*.

Franks, C.E.S. (1995), *Boxed in a Five-Cornered Circle: Accountability of the Public Service and Parliamentary government in Canada*, Unpublished paper prepared for the Canadian Centre for Management Development.

Glynn and Murphy (1996), "Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Gore, Al (1993), *The Gore Report on Reinventing Government*, Random House.

Gore, Al (1995), *Common Sense Government*, Random House.

Greenspon and Wilson-Smith (1996), *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*, Doubleday.

Halligan, John (1996), "Australia: Balancing Principles and Pragmatism", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Derlien, Hans-Ulrich (1996), "Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Handy, Charles (1989), *The Age of Unreason*, Harvard Business School Press.

Handy, Charles (1994), *The Age of Paradox*, Harvard Business School Press.

Handy, Charles (1995), *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organisations*, Random House.

Hood, Christopher (1996), "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Kemp, Peter (1993), *Beyond Next Steps: A Civil Service for the 21st Century*, The Social Market Foundation.

Klöti, Ulrich (1996), "Switzerland: Adapting a Working System", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

March and Olsen, (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.

Muramatsu and Krauss (1996), "Japan: The Paradox of Success", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Olsen, Johan (1996), "Norway: Slow Learner—or Another Triumph of the Tortoise", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Osborne and Gaebler (1993), *Reinventing Government*, Plume.

Peters, Guy (1995), *The Public Service, the Changing State and Governance*, Canadian Centre for Management Development.

Peters, Guy (1996), "The United States: Learning from Experience about Administrative Reform", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Peters, Tom (1996), "We Hold These Truths to Be Self-Evident (More of Less), *Organizational Dynamics*.

Peters and Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Harper & Row.

Pitcher, Patricia (1995), *Artists, Craftsmen and Technocrats: The Dreams, Realities and Illusions of Leadership*, Stoddart.

Pugh, Hickson and Hinings (1976), *Writers on Organizations*, Penguin.

Quinn, J.B. (1980), Strategies for Change: Logical Incrementalism, Richard Irwin.

Romanelli and Tushman, (1994), "Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test", *Academy of Management Journal*, Vol. 37.

Sanderson, Ian (1996), "Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press.

Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public Management?", *Canadian Public Administration*, Vol. 38, no 1.

Seidle, Leslie (1993), *Rethinking the Delivery of Services to Citizens*, Institute for Research on Public Policy.

Seidle, Leslie (1995), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?*, Institute for Research on Public Policy.

Self, Peter (1995), "The Consequences of Reorganising Government on Market Lines", *Australian Journal of Public Administration*.

Wright and Zussman (1996), *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services*, a report prepared for the Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models, Canadian Centre for Management Development.

RAISON ET PASSION DANS LES RÉFORMES DU SECTEUR PUBLIC

Document de travail préparé pour les Activités d'apprentissage de la CFP

Jim Armstrong
James L. Armstrong & Associates, Inc.

Janvier 1997

Table des matières

- Introduction Questions fondamentales et démarche.....3
- Partie 1 Raison et passion - la théorie.....5
  - Théorie philosophique
  - Théorie de la formulation des orientations d'ordre public
  - Théorie du leadership
  - Théorie de l'organisation
  - Théorie de la réforme
  - Conclusions sur la théorie
- Partie 2 Raison et passion dans les réformes contemporaines.....16
  - Royaume-Uni et Japon : le succès de la passion
  - États-Unis : échec de la réforme passionnée du gouvernement Reagan
  - France, Australie et Nouvelle-Zélande : équilibre entre raison et passion
  - Allemagne, Norvège et Suisse : la raison ne suffit pas
  - Conclusions pratiques
- Partie 3 La raison suit la passion : L'ordre émerge du chaos.....35
  - Observations générales et conclusions
  - Pertinence pour la fonction publique canadienne
- Bibliographie.....43

Introduction Questions fondamentales et démarche

> ***La politique et l'administration publique reflètent un équilibre précaire entre le besoin de changement et le besoin de stabilité.*** **[Traduction] (Brunsson and Olsen, 1993)**

Le présent document constitue un examen de la recherche existante sur la façon dont les réformes du secteur public sont habituellement conçues et élaborées. Dans leurs phases de perfectionnement et de mise en oeuvre, sont-elles étayées et entraînées par l'idéologie, la conviction et l'inspiration *(la passion)*; ou par une analyse délibérée et réfléchie *(la raison)*? La littérature démontre-t-elle qu'une démarche est plus efficace que l'autre? Nous espérons qu'en envisageant la réforme de ce point de vue particulier, nous comprendrons mieux l'importance d'asseoir nos réformes sur l'actuelle expérience nationale et internationale dans ce domaine, sur les conditions qui président à leur réussite et sur leur mise en application.

Dans toute la littérature sur le sujet, le mot *réforme* baigne dans l'ambiguïté. Pour notre propos, il est utile de penser à trois paliers de réforme :

- **l'établissement des instruments, *l'adaptation et l'affinement de pratiques acceptées,* comme l'introduction ou l'amélioration d'un processus de mesure du rendement;**
- **les instruments eux-mêmes, *l'adoption de nouveaux instruments ou de nouvelles techniques,* comme la prestation des services par voie électronique, et**
- **la réforme globale ou fondamentale, *la hiérarchie des buts derrière la politique et les idées qui englobent le cadre et orientent l'action*, comme la délégation des services d'emploi à une autre sphère de responsabilité ou à un organisme autonome.**

Même si nous reconnaissons que les améliorations apportées à l'établissement des instruments ainsi qu'aux instruments eux-mêmes facilitent souvent une réforme globale, le présent document mettra l'accent sur le troisième palier : la réforme globale ou fondamentale.

L'examen de l'impressionnante masse de documents sur les récentes réformes gouvernementales nous permet de constater que les données se rapportant aux résultats des réformes sont limitées et non concluantes et qu'il n'y a pas d'analyse des répercussions des démarches rationnelles par opposition aux démarches passionnées. Le présent document est fondé sur l'examen de sources secondaires et sur des discussions avec des experts. C'est en grande partie un travail en évolution, de sorte que les discussions, les commentaires et les critiques constructives seront accueillis avec intérêt.

Un élément fascinant qui s'est graduellement introduit dans l'analyse, c'est le rôle important joué par l'apprentissage continu. Cela devrait, à juste titre, constituer le thème d'un autre document mais il est justifié d'examiner comment la raison et la passion se combinent pour constituer une conception de la réforme qui ne bloque ni ne facilite l'apprentissage organisationnel, ou comment les systèmes eux-mêmes sont prédisposés à l'apprentissage organisationnel. Avant d'examiner ce que nous dit la littérature actuelle sur les questions qui sont au centre de notre propos, nous nous pencherons brièvement sur certains des fondements théoriques de la conception rationnelle et passionnée d'un gouvernement démocratique et de la transformation organisationnelle. Ce bref coup d'oeil sur les écrits théoriques vise à mettre en évidence comment la façon d'envisager la rationalité a étayé nombre des théories fondamentales au sujet des systèmes politiques, des organisations et de la nature du leadership. Nous examinerons ensuite le récit de réformes gouvernementales récentes dans neuf pays démocratiques. Enfin, nous tirerons certaines conclusions préliminaires et ferons quelques commentaires quant à la pertinence de la discussion pour la fonction publique canadienne.

Partie 1 Raison et passion - la théorie

> *Il devrait y avoir une réaction rationnelle à toute chose, croyons-nous; il devrait être possible de réaliser un monde meilleur. Cela n'a pas marché. La gestion et le contrôle s'effritent partout. Nous sommes incapables de faire en sorte que les choses se produisent comme nous le souhaitons à la maison, au travail ou au gouvernement et certainement pas dans le monde de façon générale. Il y a, c'est maintenant évident, des limites à la gestion.* [Traduction libre] (Charles Handy, 1994)

Théorie philosophique

La passion et la raison, les deux extrêmes sur le continuum des conceptions d'une réforme, ont une longue histoire bien documentée, qui remonte aux racines mêmes de la pensée occidentale. Selon Platon, ce qui fait qu'un homme est sain, c'est le fonctionnement harmonieux de la raison, du caractère et de l'appétit qui gouverne la passion. En conséquence, ce qui fait qu'un État est sain, c'est le fonctionnement harmonieux de trois classes de gens : les travailleurs, les protecteurs et les dirigeants. L'argument classique à l'encontre de la pensée de Platon est le suivant : les capacités des hommes diffèrent, les dirigeants sont choisis et soigneusement formés pour assumer leurs tâches; par conséquent, les dirigeants ont la plus grande aptitude à diriger; ce qui nous conduit à l'inévitable conclusion que ces dirigeants doivent se faire conférer le pouvoir absolu de gouverner et d'imposer leurs décisions. Cette voie mène à autre chose que la démocratie. Deux millénaires plus tard, Kant a exploré la question de la raison et de la

passion en affirmant qu'il y a une tension perpétuelle entre la raison et la passion. Les gens font certes des choix rationnels, mais ils sont également mus par la passion. Toutefois, cette tension n'exige pas que nous prenions de décision ***dichotomique***—raison et passion coexistent. Pendant notre siècle Kuhn a démontré de façon convaincante que la science elle-même est plus que la raison pure et coexiste avec un élément consensuel passionné. La science suit le même processus que les nations lorsqu'il s'agit d'assimiler et d'établir de nouvelles idées. Les nouvelles théories scientifiques, comme les idées de réforme, sont soupesées, testées, débattues et très souvent rejetées jusqu'à ce que l'une d'entre elles soit acceptée par un nombre important de personnes. Le changement en sciences, comme le changement dans les systèmes de gouvernement, exige une dose de consentement.

Tout au long de l'histoire de la pensée, on a donc reconnu clairement que la raison seule sonne creux. La réfutation la plus constante des démarches purement rationnelles est une adaptation de la critique traditionnelle formulée contre Platon. La plupart des théoriciens politiques y adhèrent, tout comme les spécialistes en matière de réforme qui maintiennent qu'une des conditions nécessaires à la démocratie est une incertitude empirique alliée à une bonne dose d'ambiguïté. La liberté ne peut atteindre son maximum entre les groupes que s'il y a une certaine ambiguïté au sujet des concepts et de leur signification dans le contexte de l'expérience politique, puisque la clarté absolue et l'accord parfait conduiraient à autre chose qu'à la démocratie. En bref, la dissidence est acceptée et libre de se manifester, il y a protection contre l'orthodoxie et la tyrannie de la majorité. La révolution française est un exemple de la façon dont l'orthodoxie et la tyrannie de la majorité se sont traduites par l'adhésion à une conception philosophique de la démocratie d'une telle rigidité qu'elle excluait les faits sociaux pertinents.

Théorie de la formulation des orientations d'ordre public

La théorie de la formulation des orientations d'ordre public est une autre optique utile à travers laquelle examiner la réforme organisationnelle. Les théories sur la formulation des orientations d'ordre public se divisent en plusieurs catégories le long d'un continuum. À une des extrémités se situe l'école rationnelle qui privilégie des techniques scientifiques rigoureuses. Elle a été grandement discréditée parce que sa démarche n'a pas réussi à expliquer les complexités de l'univers réel et à prédire avec exactitude les états futurs. Quelque part au milieu du continuum se situent les gradualistes et les « gradualistes décentralisés ». Ces écoles préconisent une démarche *par étapes successives*. Les gradualistes prônent une progression relativement linéaire alors que leurs cousins partisans de la décentralisation affirment que les diverses étapes sont souvent non séquentielles et peuvent être liées au fur et à mesure de la progression. Nées du modèle rationnel, ces deux conceptions affirment être les plus rationnelles parce qu'elles encouragent l'expérimentation et l'apprentissage. En accordant cette importance à l'expérience, elles jettent un pont vers l'autre extrême du continuum où nous retrouvons une école qui démontre que dans le contexte réel de la formulation des orientations, les grandes décisions ne sont ni rationnelles ni graduelles. Elles ne sont pas irrationnelles non plus. Elles font souvent intervenir beaucoup d'expérience, de sérendipité et souvent de pouvoir—elles sont *para-rationnelles*.

Tenant de cette école de pensée, le spécialiste de la formulation des orientations et du comportement organisationnel Dror a démontré que les notions classiques de rationalité organisationnelle existent rarement dans la réalité. La démarche rationnelle traditionnelle, affirme-t-il, ne pourrait s'appliquer qu'à des organismes statiques dans des environnements immuables. Si l'on se fonde sur les caractéristiques connues des décideurs, des organisations et des facteurs environnementaux, il est évident que le modèle décisionnel et la formulation d'orientations purement rationnels ne fonctionnent tout simplement pas dans un univers dynamique, ouvert et incertain où l'intuition, le jugement et une myriade de valeurs humaines servent au moins de fondement partiel à la prise de décisions. Dror affirme que même si l'information systématiquement recueillie améliore le processus actif-

réactif-adaptatif de formulation des orientations et de prise de décisions, il faut faire place aux processus para-rationnels tellement évidents dans la réalité. Les actions des individus, des sociétés et des organisations sont fondées sur l'attachement à des valeurs qui, affirme Dror, se situent hors du domaine du raisonnement scientifique (Dror, 1968). Son modèle de formulation d'orientations englobe des composantes rationnelles et para-rationnelles, permettant ainsi à la créativité nécessaire d'exister comme il se doit dans un monde de ressources limitées, d'incertitudes et de savoir imparfait.

Vues sous cet angle, les réformes fondées exclusivement sur la raison semblent condamnées à demeurer au niveau des idées et pouvoir rarement s'appliquer en pratique puisqu'elles ont peu de rapports avec la réalité du système qu'elles visent à changer.

> *Le monde pratique, c'est un monde dans lequel des services sont produits, dans lequel des problèmes réels surgissent et de l'argent réel est dépensé. Les habitants de ce monde sont les fonctionnaires locaux dont la principale tâche consiste à agir. À leur point de vue, le monde de la représentation [les idées] s'apparente à la télévision : on peut être profondément touché par ce qu'on voit, mais la plupart du temps, on n'ouvre pas le poste parce qu'on a tellement d'autres choses à faire* [Traduction] (Brunsson et Olsen, 1993).

Théorie du leadership

À peu près tous ceux qui ont écrit sur le leadership, que ce soit Bennis ou Drucker, nous présentent l'idée que la rationalité, les faits et les données empiriques ne sont pas les seuls éléments du leadership. Ce *quelque chose d'autre* est composé de concepts nébuleux comme la vision, l'inspiration, la motivation, les valeurs, la conviction, la passion, le courage et une liste apparemment infinie de termes symbolisant des pensées et des aspirations qui semblent se situer à l'extérieur du cercle des concepts empiriquement vérifiables.

Dans *Artistes, artisans et technocrates*, Patricia Pitcher étudie de façon très utile cette dichotomie entre les notions nébuleuses et les démarches scientifiques. Elle affirme qu'il y a trois types fondamentaux d'individus dans les organisations : les artistes, les artisans et les technocrates. Les artistes demeurent réceptifs aux idées et aux changements même à leur travail. Selon Pitcher :

> *En tant que civilisation, nous dépendons de la vision de l'artiste; c'est lui qui nous contraint, souvent à contrecoeur, à changer nos façons de voir. Ces visions ne découlent pas d'un désir conscient de rébellion, mais de son caractère. Il est particulièrement sensible au monde extérieur et intérieur... il semblera intuitif, imaginatif, imprévisible, instable, émotif; d'aucuns peuvent penser qu'il vit dans un univers de rêve.* [Traduction libre]

L'artisan, poursuit-elle, c'est la personne qui construit les *ponts lancés vers un rivage invisible* imaginé par l'artiste. À l'opposé, le technocrate est une machine qui n'a pas de pressentiments, que l'on décrit rarement comme intuitif, qui se soucie exclusivement des faits, des règles et de la façon correcte de faire les choses—avec contrôle. L'intellectualisation est son principal mécanisme de défense. On trouvera dans le tableau qui suit les caractéristiques importantes des trois types.

Technocrate	Artisan	Artiste
• intransigeant	• bien informé	• imaginatif
• têtu, véhément	• ponctuel	• émotif, imprévisible
• déterminé	• réfléchi	• visionnaire, inspirant
• terre à terre	• solide, prévisible	• entreprenant
• méticuleux	• responsable	• débonnaire
• soucieux du détail	• conventionnel	• intuitif
• méthodique	• bien équilibré, stable	• instable
• analytique	• réaliste, raisonnable	• audacieux, téméraire, hardi

Quel que soit le type auquel nous nous apparentons ou que nous privilégions, Pitcher démontre que les trois sont essentiels et illustrent les rôles de la raison et de la passion dans les organisations. En effet, il est difficile d'imaginer la réalisation d'une réforme globale par l'un ou l'autre des types de personnes qui incarneraient une des démarches. Outre l'absence de vision et l'incapacité de voir au-delà des règles, un technocrate serait probablement incapable de s'écarter suffisamment des procédés de fonctionnement

normalisés pour que l'idée d'une réforme lui vienne à l'esprit ou qu'il la mette en oeuvre. Par contre, non seulement l'artisan n'aurait-il jamais l'idée d'une réforme globale, mais il aurait en outre de la difficulté à diriger une réforme. Quant à l'artiste, il aurait l'idée de même que la passion, le courage et la capacité de motiver les troupes, mais serait totalement incapable de mettre en oeuvre sa vision et ses notions plutôt vagues. L'artiste s'en remet à l'artisan pour transformer sa vision en nouveaux paradigmes en fonction desquels les technocrates pourront exécuter leur travail. La thèse principale de Pitcher est la suivante : même si les trois types de personnes sont nécessaires, les technocrates sont dangereux et destructeurs dans des positions de leadership. Il faudrait également souligner qu'à l'occasion, les artistes, avec leur charisme supérieur et leur imagination, peuvent être des leaders encore plus mauvais que les technocrates qu'elle méprise.

Théorie de l'organisation

Un des tenants modernes de la conception rationnelle de la bureaucratie, Max Weber, affirme qu'un *ordre imposé par la règle* est le moyen le plus efficace d'organiser les gens. La théorie de Weber s'est traduite par des conceptions d'organisations qui étaient des systèmes fermés, en quelque sorte mécaniques, contenant toute l'information nécessaire pour prendre des décisions et résoudre des problèmes de gestion. Weber a consacré beaucoup de temps à l'étude de l'*autorité*, qu'il définit comme l'obéissance à des commandements. Il classe l'autorité en trois groupes : traditionnelle, rationnelle et charismatique. L'autorité traditionnelle peut s'apparenter au technocrate de Pitcher—l'orthodoxie inflexible liée par les règles. L'autorité rationnelle—la règle de la raison—est l'essence de la bureaucratie. Cette autorité rationnelle n'exclut cependant pas l'expérimentation et l'apprentissage. Le type de rationalité dont parle Weber est le type qu'utilise l'artisan de Pitcher. Dans ce sens, une grande partie des critiques actuellement formulées à l'encontre de la bureaucratie ne tient pas au fait qu'elle soit trop rationnelle ou régie par la raison mais qu'elle est trop traditionnelle —et c'est une distinction très

importante. Être rationnel, c'est être ouvert à l'expérience et à l'apprentissage. Cette erreur tire son origine du taylorisme où les techniques scientifiques, la raison et la rationalité finissent par se confondre avec la croyance en la *seule et unique bonne réponse*. En outre, Weber ne confine pas la rationalité bureaucratique à un respect servile des règles comme les tenants du taylorisme semblent le faire et il reconnaît l'importance d'un troisième type d'autorité. L'autorité charismatique est la principale source de changement social et de réforme, et correspond à l'influence de l'artiste dans l'analyse de Pitcher. Il s'avère alors que la croyance en la seule et unique bonne réponse est irrationnelle, déraisonnable et non scientifique! Par contre, la passion, la conviction, le leadership, l'intuition, la sérendipité et ainsi de suite ne sont pas des aspects irrationnels mais plutôt para-rationnels et définisseurs de l'existence de l'homme et de la société.

Cette apparente contradiction de l'opinion de Weber quant à l'importance de la raison et de la rationalité dans les organisations se retrouve dans les travaux de Tom Peters, selon qui la première et la plus évidente des règles d'une réforme organisationnelle, c'est de *sauter sans regarder*. Selon Peters, pour parvenir à comprendre le monde il faut non pas puiser dans l'expérience passée, mais suivre les impulsions et la passion et faire quelque chose *maintenant : J'ai grand plaisir à descendre en flammes la marotte de « l'apprentissage organisationnel ». La question la plus importante dans un environnement turbulent, c'est, selon moi, l'oubli* [Traduction] (Peters, 1996). Pour être généreux à l'égard de Peters, son prétendu rôle consiste à aider les gens et les organisations à se dégager de leur inertie et de l'orthodoxie. Pour cet évangéliste, oublier signifie se libérer des préjugés, apprendre comment apprendre et surmonter le taylorisme.

Théorie de la réforme

Dans l'ouvrage intitulé *The Reforming Organization*, Brunsson et Olsen (1993) examinent les réformes réelles du secteur public afin d'essayer de mieux les comprendre. Ils proposent un certain nombre de définitions et d'attributs utiles de la réforme :

- Les réformes surviennent quand l'écart entre le rendement d'une organisation et les attentes qui y sont liées devient évident.
- Le fondement de la réforme, c'est l'idée selon laquelle grâce à des choix délibérés axés sur les buts entre des formes d'organisation, il est possible de créer de nouvelles formes qui améliorent le fonctionnement et mènent à de meilleurs résultats.
- Les réformes prennent une des trois orientations suivantes :
  - rationalisation (simplification, compression des effectifs),
  - déplacement des pouvoirs (changement des leaders, des partis politiques, des idéologies),
  - démocratisation (habilitation, décentralisation, déréglementation).
- Les réformes ont quatre effets principaux : redistribution des pouvoirs, relégitimisation, éducation et avantages pour certains acteurs mais menace pour d'autres.
- Les réformes ont quatre attributs communs :
  - ***des concepts simples et clairs***—les idées de réforme sont des principes plutôt que des descriptions détaillées—des théories plutôt que des perceptions—elles semblent plus claires que la réalité.
  - ***une volonté normative***—elles représentent des tentatives visant à instaurer l'ordre dans une réalité chaotique plutôt que d'en faire la chronique.
  - ***caractère monoréférentiel***—chaque réforme invoque un seul ensemble de valeurs et de perceptions cohérentes du monde—ce qui contraste avec les pratiques organisationnelles qui doivent souvent composer avec des valeurs et des perceptions incohérentes.
  - ***une orientation vers l'avenir***—une réforme est un processus d'élaboration d'idées, de persuasion et de mise en oeuvre plutôt qu'une action immédiate—elle promet des avantages pour l'avenir.

Les réformes dans les organisations sont beaucoup plus courantes qu'on ne le croit généralement. Par exemple, comme le soulignent March et Olsen (1993), tous les présidents américains depuis la Seconde Guerre mondiale ont lancé de vastes réformes administratives, mais qui ont eu des résultats modestes et suscité très peu d'intérêt de la part du public. Nous croyons souvent que les réformes sont nouvelles parce qu'elles résultent de tentatives de modernisation ou de changements administratifs ainsi qu'en raison de la *faculté d'oubli des organisations* : les organisations et les gens qui en font partie tendent à oublier rapidement les expériences de réforme antérieures. Brunsson et Olsen (1993) proposent un scénario de réforme caractéristique :

> ***Le changement s'amorce quand quelqu'un a l'idée qu'il faudrait changer quelque chose. Ce n'est pas nécessaire de cerner un problème particulier : toutes les organisations ont une foule de problèmes non résolus. La volonté de changement pourrait tirer son origine dans une idéologie ou, plutôt, pourrait conduire directement à des décisions et à des plans de changement, l'idéologie et l'étiquette appropriés venant plus tard afin qu'il soit possible de voir le changement en contexte et de l'interpréter. Vient ensuite l'action : il y a beaucoup de pourparlers, de discussions, de négociations, des décisions sont prises et modifiées, il y a des mesures et des contre-mesures. Au coeur de la confusion inévitable, quelqu'un demande une évaluation. Tôt ou tard, certaines forces externes sont introduites (pour donner de l'aide ou des consultations ou pour opposer de la résistance) et la réforme se manifeste au grand jour. Maintenant qu'elle est devenue difficile à arrêter, certaines personnes cessent de résister et commencent à essayer de découvrir ce qu'elles pourraient en retirer. Peut-être constateront-elles que la réforme peut être réorientée, résoudre certains problèmes, même ceux qu'elle visait à l'origine. La structure du pouvoir devient visible et peut donc être légèrement réaménagée. Avec un peu de chance, tout le monde (ou bien des gens) peuvent acquérir un sentiment de renouvellement, se faire donner de nouveaux espoirs. Si cela ne réussit pas, le chaos et les frustrations s'ensuivent et il y a un retour rapide aux anciennes formes et aux anciens procédés.*** [Traduction]

Une analyse clinique d'une réforme gouvernementale comme celle de Brunsson et Olsen révèle une saine dose de passion, une solide conviction et de l'émotion. Aucun des principaux attributs de la phase initiale des réformes ne ressemble d'une façon quelconque à un modèle rationnel traditionnel ou empirique. Un solide engagement à l'égard d'idées simplistes, des appels à l'action, un fondamentalisme monoréférentiel et la force de persuasion d'une vision de l'avenir se combinent pour alimenter la passion qui conduit à la réforme. Toutefois, on fait ultérieurement appel à la raison pour instaurer un nouvel ordre dans le chaos inévitable et salutaire suscité par le changement fondamental.

Conclusions sur la théorie

Pour conclure notre examen de la réforme sous un certain nombre d'optiques théoriques, nous trouvons, tant dans le discours politico-philosophique que dans l'univers de la science des politiques, de virulentes critiques et l'abandon à toutes fins utiles des modèles purement rationnels, en supposant qu'on n'y ait jamais adhéré sérieusement. Plutôt que d'une situation *dichotomique*, nous avons besoin et de la raison et de la passion. Une analyse des réformes gouvernementales démontre également que, dans la réalité, les réformes passent d'abord par une phase de visualisation « onirique » avant d'entrer dans une phase rationnelle « scientifique ». En fait, les réformes sont paradoxales en ce sens que, bien que complexes, elles doivent être simples, voire superficielles pour être acceptées par la majorité. De plus, l'immense complexité de l'univers réel des pratiques auxquelles les réformes sont appliquées les rend difficiles à mettre en oeuvre. Ce désir de simplicité peut s'opposer directement à la complexité croissante de l'univers et des dispositions nécessaires pour y fonctionner. Johan Olsen et Guy Peters (1996) résument de façon éclairante nos discussions jusqu'ici :

> *C'est un vieux rêve que celui de vouloir améliorer la qualité et l'efficience des orientations d'ordre public et de la conception des institutions grâce à des connaissances objectives, à des méthodes scientifiques et à une analyse froide au nom du bien commun sans aucune pression ou interférence d'ordre politique. Interpréter l'apprentissage dans la vie politique comme expériences scientifiques peut toutefois être une erreur. C'est parce que cela revient à imposer des normes, des procédures et des critères de pertinence d'une sphère institutionnelle—la science—à une autre sphère institutionnelle ayant des caractéristiques tout à fait différentes— les régimes démocratiques. Une prépondérance exagérée de l'analogie avec les sciences contredit les hypothèses fondamentales d'une politique démocratique concernant les conflits légitimes, la participation et la représentation des citoyens, les discussions publiques libres des finalités et des identités ainsi que des moyens de même que la primauté de la souveraineté du peuple en cas de conflit.* [Traduction]

Nous apprenons également que la réforme, dans les nations comme en sciences, exige un accord et un désaccord. Il y a un élément participatif, consensuel en cause. Olsen et Peters poursuivent :

> ***...La science ne peut à elle seule remplacer la pratique accumulée des discours et des luttes politiques au fil de l'histoire. En le faisant, on transforme des questions de valeur et d'intérêt en questions de fait et d'analyse ouvrant ainsi la voie à la manipulation technocratique au nom de la rationalité... Les régimes démocratiques sont fondés sur un équilibre précaire entre des sphères institutionnelles partiellement autonomes ayant une logique et des critères de pertinence qui diffèrent. La gestion démocratique des affaires de l'État doit être jugée par l'opinion publique et rendre des comptes à celle-ci et, par conséquent, à l'évolution des convictions et des attitudes de la population. En dernière analyse, la gestion des affaires de l'État doit porter sur ce que les citoyens ordinaires trouvent juste, approprié ou acceptable...*** [Traduction]

Les théoriciens des questions politiques et administratives redécouvrent ce que Dror a observé il y a des décennies : les modèles purement rationnels *tendent à ignorer les possibilités du désir et des efforts des hommes lorsqu'il s'agit de vaincre des obstacles apparemment insurmontables pour réaliser non seulement l'improbable mais l'apparemment impossible* [Traduction] (Dror, 1968). L'anatomie de la réforme analysée par Brunsson et Olsen (et al.) nous a amenés à conclure que les réformes se produisent sans avoir été pleinement réfléchies, sans que les plans aient été rationalisés et sans que l'on ait beaucoup tenté de trouver des solutions de rechange. En matière de réforme, il n'y a pas de modèle prescriptif.

Partie 2 Raison et passion dans les réformes contemporaines

Mon bon ami, toute théorie est sèche,
et l'arbre précieux de la vie est fleuri.
Goethe, *Faust, Première partie*

Dans leur étude sur les réformes entreprises dans huit États démocratiques (Royaume-Uni, Australie, États-Unis, Japon, Norvège, Allemagne, France et Suisse), Olsen et Peters (*Lessons from Experience—Experiential Learning in administrative Reforms in Eight Democracies*, 1996) constatent que les années 80 ont été caractérisées par une tendance très marquée à aborder le continuum de la réforme sous l'angle de la passion. Au dire de Peters et Olsen (1996), ce fut la décennie de la *politique de conviction* au cours de laquelle l'essence même de nos conceptions en matière de bonne administration publique a été remise en question :

> *On a jeté un regard neuf sur la leçon jadis tirée des attentes déçues et de la déception face aux techniques rationnelles qui n'avaient pas tenu leurs promesses. Cet examen a de nouveau confirmé que les systèmes de comptabilité de gestion et de contrôle avaient gagné en complexité, sans que cela ne s'accompagne avec évidence d'une amélioration du rendement et de la réussite.*

L'examen du rôle joué par l'expérience, la raison et la passion dans un certain nombre de projets de réforme importants peut enrichir notre discussion.

Royaume-Uni et Japon : le succès de la passion

Les réformes à grande échelle entreprises au Royaume-Uni et au Japon reposaient toutes deux sur la conviction subjective et intuitive que le secteur privé détenait nombre des réponses au problème de l'efficacité de l'organisation du secteur public. Dans ces deux pays, les politiciens, la population et les grandes entreprises entretenaient une grande méfiance à l'égard de la fonction publique (au Japon, par exemple, l'administration publique n'était pas perçue comme le protecteur de l'intérêt national, mais comme un groupe d'intérêt particulier - elle devint la responsable de tous les malheurs arrivent) qui a donné l'élan nécessaire pour appliquer les pratiques du secteur privé à la fonction publique. On a fait appel aux dirigeants d'entreprises et aux entrepreneurs pour amener le système à s'ouvrir à de nouvelles idées. Ces deux pays pouvaient compter sur des politiciens expérimentés forts des leçons tirées de l'échec, encore frais à leur mémoire, de réformes antérieures. Entre 1970 et 1974, le gouvernement conservateur du Royaume-Uni a bien appris sa leçon. Le Japon aussi pouvait compter sur l'expérience acquise à la suite des échecs antérieurs en matière de réforme. Ces deux pays, qui avaient tous deux connu des gouvernements qui s'étaient maintenus au pouvoir pendant une période relativement longue, ont appris par essais et erreurs, ont fait appel à leurs souvenirs politiques affinés et ont accueilli les idées provenant de l'extérieur de la bureaucratie.

Ayant eux-mêmes expérimenté l'échec retentissant de la réforme entreprise au cours de la décennie précédente, en 1979, Margaret Tatcher et ses ministres ont soigneusement évité toute transformation radicale pendant les dix années qui ont suivi. Même si elle se montrait impitoyable dans ses critiques à l'égard de la bureaucratie, Margaret Tatcher attentait des fonctionnaires qu'ils ne fassent *rien d'autre que leur travail.* Au début, on a mis l'accent sur les méthodes de gestion financière telles que l'examen minutieux de l'efficience et sur l'initiative de gestion financière. Cette approche a donné lieu à des évaluations en

profondeur, à l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de rendement, au morcellement des ministères en *centres de coûts* et à l'amélioration des systèmes d'information financière.

Par des techniques d'intimidation et d'amélioration de la gestion financière, on a essayé de réformer l'administration sans en changer la structure. Ce ne fut pas un succès. Le plan le plus audacieux concernant la mise en oeuvre des organismes d'exécution, mentionné pour la première fois dans le rapport Fulton en 1968, a de nouveau retenu l'attention, mais il a fallu que l'idée mûrisse encore pendant près d'une dizaine d'années avant d'être mise en oeuvre. C'est en 1988 que les premières mesures visant la restructuration de la fonction publique ont été prises.

> *Au lieu d'un programme de réforme institutionnelle entrepris avec fracas pour se terminer dans un gémissement (comme ce fut le cas des réformes entreprises par les gouvernements précédents, celui des Travaillistes en 1964 et des Conservateurs en 1970), le gouvernement Tatcher a commencé sans éclat et s'est terminé avec fracas par les privatisations et la réforme de la fonction* publique. [Traduction] (Hood, 1996)

Le succès des réformes britanniques et japonaises est attribuable au soin que l'on a apporté à la mise en oeuvre, et notamment à l'apprentissage par l'action. Fait surprenant, la réforme japonaise entreprise pendant les années 80 était très « anglo-américaine ». Cependant, le Japon s'est appuyé sur les réformes des gouvernements Tatcher et Reagan bien plus pour justifier ses propres efforts de réforme que pour les imiter. La réforme japonaise a été une réussite parce que tout comme le Royaume-Uni, le Japon possédait beaucoup d'expérience et de savoir. En outre, tant au sein du gouvernement que parmi les leaders de l'opposition, les chefs des grandes entreprises et les citoyens, tous s'entendaient pour dire que, même si le gouvernement était important, sa taille devrait être réduite.

États-Unis : échec de la réforme passionnée du gouvernement Reagan

Aux États-Unis, les réformes entreprises avant Reagan (la Budgétisation par programme de Kennedy, la Gestion par objectifs de Nixon et le budget base zéro de Carter) étaient toutes rationnelles, ou scientifiques au sens entendu par Taylor. Ces tentatives visant à élaborer des approches qui auraient conduit à la seule solution acceptable pour résoudre les problèmes administratifs auxquels le gouvernement faisait face témoignaient d'une confiance en la raison humaine, ainsi qu'en la capacité et en la volonté d'apprentissage des institutions gouvernementales (Peters, 1996). D'une manière générale, on reconnaît aujourd'hui que ces réformes, fondées sur la raison, ont été des échecs complets. Ces échecs ont contribué à alimenter l'animosité à l'égard des gouvernements et des bureaucraties de grande taille qui a crû par sauts et par bonds jusqu'à l'élection de Ronald Reagan qui, le jour de son investiture, avait promis *d'assécher le marécage.*

Comme au Royaume-Uni, la réforme entreprise aux États-Unis sous le gouvernement Reagan reposait sur la même conviction subjective et non vérifiée que les méthodes du secteur privé pouvaient être efficacement appliquées au secteur public. Également empreinte de passion fut cette autre conviction selon laquelle il n'y avait aucune leçon valable à tirer des projets de réforme antérieurs ou de l'expérience des agents de l'État. Pendant les années 80, les approches rationnelles antérieures qui avaient échoué furent remplacées par des généralisations - principes de gestion tels que la déstratification et la réduction des effectifs - parfois simplistes, souvent fausses. Par exemple, la conviction voulant que la fonction publique fut trop payée ne pouvait être justifiée de façon empirique. Peters (1996) résume l'expérience des États-Unis de la façon suivante :

> *L'historique de la réforme administrative aux États-Unis montre que, dans la plupart des cas, on a eu tendance à faire appel à la rationalité, à la science et à la spécialisation. Cependant, l'expérience entreprise dans les années 80 fut caractérisée par le recours aux idéologies politiques et à l'expérience du secteur privé, et par la certitude qu'on ne disposait pas, au sein du gouvernement, de la compétence nécessaire pour réaliser la réforme. Quant aux réformes antérieures, elles étaient considérées comme*

> *presque entièrement négatives et comme des écueils qu'il fallait surmonter, et non comme des sources d'inspiration pour orienter les initiatives actuelles...Les forces déclenchées par la réforme ont été si puissantes que l'information seule, présentée d'une manière cohérente, n'aurait pu suffi à les contrer.* [Traduction]

Pour revenir à notre discussion antérieure concernant l'erreur de plusieurs chercheurs relativement aux démarches scientifiques et rationnelles, nous pouvons soutenir que, dans son sommaire, Peters s'éloigne quelque peu de la vérité. Peut-être le taylorisme était-il dépassé, mais il est plus probable que l'on ait simplement voulu se défaire des gouvernements de grande taille, et non de la science. Néanmoins, l'approche fermée et ponctuelle avec laquelle on a abordé la réforme sous le gouvernement Reagan peut être qualifiée de désapprentissage systématique. La mémoire organisationnelle s'est amenuisée au fil des départs de nombreux cadres supérieurs du gouvernement, encouragés par une intimidation constante, l'érosion de leur influence et les gels de salaire. L'idole du moment, le secteur privé, ainsi que de nombreuses autres sources de conseils en matière d'orientation telles que le Pouvoir exécutif, le Congrès, des groupes de spécialistes et des groupes d'intérêts complexes, semblent n'avoir dégagé que des connaissances extrêmement maigres en ce qui concerne l'apprentissage organisationnel et, par conséquent, avoir bien peu contribué à la réforme. Selon Peters (1996), cette pauvreté en matière d'apprentissage, malgré le recours à un bon appareil de réflexion, s'explique par la faible priorité accordée au secteur public. La plupart des personnes qui avaient l'expérience du secteur public furent écartées du processus de réforme, d'où l'affaiblissement du dispositif de mise en oeuvre des idées proposées.

Tout comme la tentative de réforme sous le gouvernement Reagan, la réforme du Gouvernement du bon sens actuellement entreprise aux États-Unis est fortement empreinte de théorie et de conviction, et témoigne d'un renforcement de la perception anti-bureaucratique, ainsi que d'un préjugé très favorable à l'endroit des pratiques du secteur privé. Comme cette réforme a été entreprise en 1993, plusieurs de ses étapes sont maintenant terminées : les ministères et les organismes ont adopté des normes de service

détaillées, des centaines d'approches innovatrices sont actuellement mises à l'essai dans le but d'améliorer le service, les coûts ont été réduits et le fardeau réglementaire, allégé. L'exercice de la réforme est sous la gouverne du vice-président Al Gore et du très puissant National Performance Review Office. Elle diffère de la réforme du gouvernement Reagan par quatre aspects importants :

- on constate une mise en oeuvre envisagée d'une manière plus stratégique, y compris un leadership puissant et la participation de spécialistes du secteur public;
- des efforts sérieux sont faits pour surveiller et évaluer l'évolution des travaux;
- le déploiement d'efforts en vue de l'apprentissage systématique est évident dans plusieurs des expériences en cours; et
- les citoyens sont tenus au courant de la réforme et de ses répercussions - on est à l'écoute de *la clientèle.*

Là où la réforme Reagan, empreinte de conviction et de passion avait échoué, la réforme globale en cours a jusqu'à maintenant remporté un grand succès. Comme en témoigne une documentation volumineuse, on semble fortement attribuer ce succès au fait que Clinton et Gore ont adopté une démarche beaucoup plus stratégique, planifiée et rationnelle que leurs prédécesseurs. Ils ont également conservé un leadership beaucoup plus actif que ne l'avait fait Reagan. Cependant, certains soutiennent que le succès définitif sera néanmoins limité en raison du problème bien réel de la division du gouvernement, laquelle donne lieu à une microgestion exercée par le Congrès, et de l'impossibilité de résoudre ce problème pour des raisons constitutionnelles.

France, Australie et Nouvelle-Zélande : équilibre entre raison et passion

Au cours des dix dernières années, la France a mis en oeuvre des réformes relativement profondes dans le secteur public. La clé du succès de ces initiatives de réforme tient à la réalisation des points suivants :

- le secteur public est mal outillé pour identifier ses propres erreurs et proposer des changements;

- l'uniformité de la fonction publique tient plus du mythe que de la réalité, d'où la remise en question des réformes proposant une modification de l'administration publique dans son ensemble;
- les réformes qui répondent à une impulsion politique se traduisent rarement par autre chose que des déclarations, et celles qui répondent à une impulsion bureaucratique échouent la plupart du temps (participation, habilitation et cercles de qualité en sont des exemples).

En France, l'apprentissage organisationnel a délibérément été favorisé et institutionnalisé, à un point tel qu'à l'heure actuelle, la réflexion sur la réforme et la modernisation est devenue une constante, on dispose d'un plan de réforme majeure, les intellectuels et les chercheurs sont systématiquement engagés dans le processus et l'on procède à l'évaluation complète des systèmes. En outre, un ministre s'est vu confier la responsabilité de la réforme de la fonction publique et l'on a mis sur pied un réseau de consultants en modernisation dans chaque ministère et unité opérationnelle en prenant modèle sur l'approche utilisée pour l'étude de 16 nations de l'OCDE réalisée en 1992 pour laquelle on avait eu recours à des consultants internes pour faciliter le renouvellement organisationnel.

La population a exercé la pression externe qu'il fallait pour déclencher la réforme. Les citoyens français, frustrés au plus haut point de la rigidité et de l'égocentrisme de leur fonction publique, ont exercé une pression énorme sur leurs politiciens afin que l'on prenne en compte leurs besoins et qu'on y réponde. Il en est ressorti une décentralisation répondant à une impulsion politique, soit l'élément principal de la réforme de la fonction publique française. Dans la pratique, toutes les fonctions de gestion ont été transférées au niveau local, le centre ne retenant que les responsabilités en matière de formulation des orientations, de surveillance et d'évaluation.

> *La structure [traditionnelle] d'organisation verticale a été rejetée au profit d'unités opérationnelles horizontales. Conformément à cette logique, la notion d'uniformité a disparu et ce, parce que les comportements et les attributs de ces nouvelles unités doivent être négociés de manière ponctuelle, en fonction des initiatives et des contraintes locales...Cette option confirme la reconnaissance de*

> *l'impuissance d'une structure universelle à résoudre les problèmes bureaucratiques et l'importance de plus en plus grande accordée à la compréhension locale du domaine.* [Traduction] (de Montricher, 1996)

De plus, comme les besoins des citoyens sont changeants, la fonction publique a dû apprendre à s'adapter. Pour cela, il a fallu s'adjoindre des personnes aux idées et aux expériences les plus diverses.

Après 10 années d'essais, d'erreurs et d'expériences de décentralisation, l'apprentissage est encore quelque peu limité; cela est particulièrement vrai depuis 1993, année de l'arrivée au pouvoir du gouvernement actuel qui manifestait un enthousiasme mitigé à l'endroit d'un changement fondamental et un désir très fort de revenir aux jours des *Grandes Écoles*. Quoi qu'il soit, la réforme française atteste l'influence de la raison et de la passion. Que la réforme ait vacillé et stagné, est désappointant pour certains, dont de Montricher (1996) qui résume ainsi la situation actuelle de la réforme en France :

> *...au sommet, la direction de la bureaucratie demeure entre les mains de la même élite homogène, formée selon les valeurs traditionnelles reconnaissant le pouvoir et l'uniformité comme bases de l'action. C'est ce qui explique pourquoi de nouveaux groupes représentant de nouveaux intérêts ont été exclus du processus d'évaluation. À la base, quelle que soit la réforme proposée, elle est mise en échec par des services figés dans leur milieu social et territorial. Il importe maintenant que les politiciens reconnaissent que l'administration publique n'est pas une organisation hiérarchique monocentrique ou à district unique. La réalité témoigne de clientèles, de territoires et d'interactions multiples. Cette conclusion pourrait expliquer pourquoi les résultats des réformes mises en oeuvre « de l'intérieur » sont si décourageants, tandis que les conséquences des pressions externes telles que la décentralisation ou la restriction des ressources sont si extraordinairement efficaces lorsqu'il est question d'action fondée sur l'expérience.* (de Montricher, 1996) [Traduction]

En Australie, la réforme a été fondée sur une combinaison plus pragmatique de principes et d'expérience acquise que ne l'ont été les réformes des États-Unis ou du Royaume-Uni, davantage axées sur l'idéologie ou la passion. En Australie, on peut fixer le début de la réforme à 1972, lorsque le pays s'est ouvert aux idées provenant de l'extérieur de la

fonction publique. Le principal but visé était de mettre en valeur le pouvoir politique, étant donné que la fonction publique constituait alors la seule source de conseils d'importance en matière d'orientation dont les ministres disposaient. À partir de 1972, on a systématiquement eu recours à de nombreuses autres sources de conseils en matière d'orientation : des groupes de travail et des commissions d'enquête faisant appel à des experts de l'extérieur, des commissions, un comité d'examen des priorités, des groupes de réflexion sur des conseils stratégiques et des conseillers ministériels expérimentés.

Au début des années 80, il se passait beaucoup de choses en Australie; mentionnons seulement une élection, la critique influente du Parti travailliste et la parution de son manifeste sur la fonction publique (*Labor and the Quality of Government*, 1983). De plus, en 1983, le rapport de l'Examen de l'administration du Commonwealth (Review of Commonwealth Administration) exposait cinq éléments clés caractérisant les pratiques du secteur privé :

- un leadership amélioré;
- l'amélioration de la gestion;
- l'accroissement du transfert des responsabilités de gestion;
- l'amélioration de la gestion financière et une plus grande sensibilisation aux coûts;
- une meilleure reddition des comptes et une meilleure évaluation du rendement.

Dans le rapport de l'Examen de l'administration du Commonwealth, on en est arrivé à la conclusion que le principal problème qui se posait à la fonction publique consistait à développer sa capacité institutionnelle : *...le gouvernement se demande si la fonction publique, telle qu'elle est organisée actuellement, dispose des instruments de gestion, de la souplesse et des capacités nécessaires pour relever les défis présents et futurs.*

En 1983, le gouvernement nouvellement élu plaçait en tête de ses priorités la réforme administrative qui visait à améliorer l'efficience de la fonction publique. Même si cet exercice n'a comporté aucun examen du rôle fondamental du gouvernement, il a néanmoins facilité le transfert de pouvoirs aux gestionnaires tout en établissant les

objectifs des activités du programme et de la gestion du rendement. En 1984, le Programme d'amélioration de la gestion financière était lancé. Son objectif principal était de passer d'une culture opérationnelle centrée sur la conformité à des règles imposées de l'extérieur à une culture qui inciterait les gestionnaires à tirer le meilleur parti possible des ressources dont ils disposaient. Même si les structures fondamentales du gouvernement n'avaient pas été modifiées, on a procédé à une rationalisation considérable. En 1987, la fusion de ministères a fait passer leur nombre de 28 à 16 et certains ministères sont alors devenus des entreprises publiques (l'équivalent de sociétés d'État). Les trois principaux mécanismes utilisés pour réaliser la réforme et les changements furent les suivants :

- le transfert des responsabilités de gestion aux ministères responsables;
- l'adoption d'une approche globale plus forte pour ce qui est des nominations aux postes supérieurs;
- la nomination de personnes à qui la réforme tenait à coeur.

Les observateurs s'entendent pour dire que les effets de la réforme australienne sont profonds et durables. Bien que plusieurs considèrent la réforme comme fondamentale et radicale, le nouveau gouvernement soutient qu'il reste encore beaucoup à faire, que la bureaucratie est encore trop imposante et trop influente. Toutefois, les changements effectués à ce jour témoignent d'une saine combinaison de raison et de passion dans la réalisation d'une réforme globale mise en oeuvre par des ministres expérimentés et avertis qui ont systématiquement élargi leurs sources d'information en ce qui concerne l'administration publique, la formulation des orientations et la réforme.

En Nouvelle-Zélande, la réforme a commencé avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement en 1983. Ce gouvernement n'avait pas de plan de réforme clairement établi, mais il faisait face à une crise financière sans précédent et à une fonction publique perçue comme étant incapable d'arrêter la dégringolade catastrophique dans laquelle le pays était engagé. Contrairement à celui du Royaume-Uni, ce gouvernement n'avait aucune idée préconçue. Dès 1986, la Nouvelle-Zélande en était venue à la conclusion que « l'État coûtait trop cher, contribuait trop peu à la richesse nationale et qu'il était un poids mort

pour la société ». De plus, on était d'avis que, pour éviter tout conflit d'intérêts, les ministères ne devraient pas à la fois mettre en oeuvre les orientations et conseiller ceux qui étaient chargés de les formuler.

Un plan soigneusement conçu antérieurement par le Trésor - un groupe de réflexion prospective dont les membres constituaient en quelque sorte un *club des vieux copains* - mettait l'accent sur la négociation et la surveillance de contrats explicites, ainsi que sur la recherche de modes de prestation des services plus efficients que ceux proposés par l'organisation verticale traditionnelle. En conséquence, immédiatement après l'élection, les organismes gouvernementaux qui s'acquittaient de fonctions commerciales furent transformés en organismes commerciaux et un bon nombre de fonctions de prestation de services furent attribuées à des entités de l'État et à des unités fonctionnelles investies de pouvoirs de gestion supérieurs à ceux des ministères courants. Par la suite, cette expérience a servi de modèle à la restructuration des ministères, laquelle reposait fondamentalement sur la dissociation de la formulation des orientations et des opérations. Dès 1990, les conditions économiques s'étaient améliorées considérablement et tout portait à croire que la réforme, combinée à des politiques économiques efficaces, avait donné des résultats remarquables et qu'il était bien peu probable que l'on revienne à la situation antérieure. Lors du *Sommet sur le service aux citoyens,* qui s'est tenu à Dallas en 1996, le ministre Maurice Williamson a fait cette observation au sujet des profondes réformes entreprises en Nouvelle-Zélande : *nous savons que la réforme fonctionne bien en pratique, mais nous ne sommes pas encore certains qu'elle fonctionne en théorie.*

Allemagne, Norvège et Suisse : la raison ne suffit pas

En Allemagne, la réforme du secteur public suscite une indifférence presque totale de la part de la population, uniquement préoccupée du niveau local, et en conséquence de la

part des politiciens aux niveaux des Länder et du fédéral *[Ni les politiciens des Länder, ni les politiciens fédéraux n'ont donné l'impulsion aux réformes, et n'en ont pas revendiqué le mérite. Ils ne font jamais partie des commissions sur la réforme. Il s'en remettent aux compétences de la bureaucratie.* [Traduction] (Derlien, 1996) Étant donné l'absence de toute pression extérieure significative en vue d'une réforme du secteur public, très peu de projets de réforme vraiment marquants ont été entrepris en Allemagne, à l'exception de quelques modestes essais d'économie et de déréglementation entrepris au cours des années 70 et 80. Même la réunification n'a pas réussi à susciter une réforme; au contraire la comparaison criante avec l'incompétence des fonctionnaires de l'Allemagne de l'Est n'a fait que renforcer les méthodes et institutions traditionnelles de l'Allemagne de l'Ouest. Des observateurs soutiennent que l'absence de réforme en Allemagne est attribuable à une conception scientifique et rationnelle - *au cours des trente dernières années les différentes réformes ont été contrôlées par les bureaucrates et par les conseillers scientifiques* (Derlien, 1996) - et à une évaluation qui porte sur eux-mêmes plutôt que sur l'excellence du rendement.

Si l'on en croit bon nombre de bénéficiaires de services en Allemagne, la réalité diffère considérablement de cette conclusion plutôt suffisante selon laquelle aucune réforme ne serait nécessaire. Ces observateurs indiquent que la bureaucratie monstrueusement réglementée si habilement décrite et ridiculisée par Franz Kafka au début du siècle, s'est en réalité aggravée et a acquis une plus grande vigueur institutionnelle.

Le cas de l'Allemagne éclaire considérablement notre discussion sur la réforme. Les conditions et les facteurs qui caractérisent l'Allemagne se retrouvent jusqu'à un certain point dans d'autres pays de l'Europe de l'Ouest, dont le gouvernement n'est pas fondé sur le modèle de Westminster, et qui, pour la plupart, n'ont presque jamais connu de réforme. À l'instar de la Norvège et de la Suisse, l'Allemagne n'a jamais connu de crise financière grave comme ce fut le cas pour les pays du modèle de Westminster et le Japon. En outre, la prestation des services se fait principalement au niveau local. Même les Länders ont

traditionnellement dissocié la formulation des orientations des opérations. Les ministères, au niveau des Länders et au niveau fédéral, tiennent plutôt du petit atelier de formulation d'orientations que de la grande organisation de prestation des services. De plus, les ministères embauchent leur propre personnel et gèrent leurs propres fonctions relatives au personnel. Aucun organisme central de grande taille tel que le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique n'y a jamais existé. Vu sous cet angle, l'Allemagne pourrait être un prototype de la structure vers laquelle plusieurs pays s'orientent dans leurs efforts visant à déléguer les pouvoirs au niveau local ou à établir d'autres systèmes de prestation des services. Le principal problème du système allemand tient à sa grande réglementation - l'Allemagne n'a pas trouvé d'autre moyen de fournir des services dans un contexte moins complexe et moins réglementé.

Comme l'Allemagne, la Norvège apparaît comme l'antithèse des conventions internationales de réforme des années 80. Les raisons pour lesquelles les idées de la réforme n'ont pas pris racine dans ce pays sont nombreuses, notamment l'absence de crise financière et celle d'un appareil central capable de diriger le changement ou la réforme. L'absence de crise du rendement est un facteur peut-être encore plus important pour expliquer le peu d'intérêt suscité par la réforme et ce, malgré l'arrivée au pouvoir, en 1981, d'un gouvernement conservateur pour la première fois depuis 50 ans. Même si la modernisation comptait parmi les objectifs politiques du gouvernement et que celui-ci a procédé à certains rajustements (par exemple l'établissement de plans et d'objectifs d'ensemble, un meilleur compte rendu des résultats et l'élimination de lois désuètes), aucune réforme globale ne fut entreprise.

De plus, en Norvège, le secteur public est depuis longtemps reconnu pour son efficacité à résoudre les problèmes et pour la principale technique qu'il utilise, la création d'institutions. Aux yeux des Norvégiens, les dirigeants de ces institutions sont à l'avant-garde du développement de l'un des meilleurs secteurs publics et États providence au monde. Les Norvégiens n'ont pas l'impression que le rendement du secteur public est

inférieur à celui du secteur privé. Malgré une certaine influence, les conseillers du secteur privé n'ont pas réussi à s'imposer en Norvège, peut-être parce que la fonction publique est assez souple pour s'adapter aux idées qu'ils proposent, par exemple la réduction du nombre des règles et leur simplification, une plus grande autonomie pour les gestionnaires, l'établissement de plans et d'objectifs d'ensemble et des réformes budgétaires. Bref, l'apprentissage organisationnel s'est développé de l'intérieur au lieu d'être imposé par l'extérieur. La Norvège peut être vue comme un cas exemplaire d'une fonction publique à la fois souple et rationnelle; cependant, même les observateurs les plus avertis de ce pays n'en sont pas tout à fait convaincus. Par exemple, Olsen qui a surveillé son gouvernement pendant plusieurs années se demande si la Norvège n'est pas *un élève un peu lent ou une autre tortue triomphante.*

Depuis 1960, le principal problème du secteur public de la Suisse est le manque de leadership stratégique et une coordination déficiente entre les différents secteurs et unités territoriales. Lorsque le mouvement international des réformes a commencé à se faire sentir en Suisse, au cours des années 80, il s'est heurté à une opposition très efficace de la part de la bureaucratie. Malgré une certaine adaptation répondant aux pressions en faveur de la modernisation, l'apprentissage était morcelé entre les divers secteurs et unités territoriales. Le principal objectif était de contrôler les détenteurs du pouvoir d'exécution, ce qui exigeait bureaucratie plus forte, plus encadrée et plus uniformisée. Klöti (1996) explique de la façon suivante les trois principales raisons qui ont fait que la Suisse a échappé à la vague des réformes :

- *la démocratie directe* - des institutions politiques conçues de façon à permettre une participation maximale des citoyens et pour tenir compte des différences;
- *une culture politique conservatrice* - on avait la conviction que la Suisse était un cas spécial et qu'elle avait atteint la perfection; le pays surestimait son propre rendement;
- *l'absence de crise* - une solide situation économique et financière.

Klöti (1996) conclut que l'opposition aux réformes manifestée par la bureaucratie et les programmes d'efficience ont été plutôt efficaces au cours des années 80. Suivant un

raisonnement sans faille, la bureaucratie suisse a remis en question les divers projets de réforme proposés, puis en est venue aux conclusions suivantes : ***Dans le doute, le seul dénominateur commun est le statu quo. Toute réforme comporte le très grand risque de rompre le très fragile équilibre qui existe entre le pouvoir et l'influence dans un pays hétérogène. Les institutions sont garantes de la stabilité et entravent le changement.***

Conclusions pratiques

Dans l'ensemble, ce sont les régimes gouvernementaux fondés sur le modèle de Westminster qui ont fait l'objet de la réforme la plus fondamentale. Peter Aucoin dans *The New Public Management, Canada in Comparative Perspective* (1995), analyse avec beaucoup de clarté et de perspicacité les réformes réalisées dans ces types de gouvernement. Il n'est donc pas nécessaire de reprendre ici les conclusions auxquelles il est arrivé. Cependant, il importe de souligner que ce dernier en arrive à la même conclusion que le vérificateur général du Canada, à savoir qu'une étude comparative des gouvernements de type Westminster révèle qu'on y a la conviction de la nécessité d'un leadership politique fort et d'un leadership central continu préalable à la réalisation d'une réforme, ainsi que la perception d'un écart entre les attentes et les résultats.

Au Royaume-Uni, Margaret Tatcher a clairement et virtuellement fait cavalier seul en lançant un mouvement de réformes qui a commencé en 1979 et qui se poursuit encore aujourd'hui. À l'origine, ce mouvement témoignait d'un très fort préjugé négatif à l'endroit de la fonction publique et positif à l'endroit du secteur privé. Pour Margaret Tatcher, *il n'y avait qu'à passer à l'action.* On est allé chercher de nombreux éléments à l'extérieur, des mesures d'efficience furent établies et finalement un plan a été conçu.

Cependant, il est intéressant de noter que ce processus a duré près de 10 ans, que le *plan* a passé la dernière année sur le bureau du premier ministre, et qu'il a fallu attendre 1989 pour voir la création des premiers organismes d'exécution. Ces organismes constituaient le pivot d'un plan visant à créer des agences autonomes semblables à des sociétés d'État. C'est Margaret Tatcher elle-même qui s'est éloignée de cette idée en les rattachant à la structure ministérielle plutôt qu'en en faisant des organismes plus indépendants sur le plan législatif comme le recommandait le plan. Le Premier ministre Tatcher se plaisait à rappeler à la fonction publique : *Nous décidons des orientations, et vous les mettez en oeuvre.*

Fait commun aux réformes réalisées en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, soit trois gouvernements fondés sur le modèle de Westminster, la mise en oeuvre a été entreprise avant que tous les problèmes épineux n'aient été résolus. Il semble que cette hâte dans la mise en oeuvre soit plus attribuable à une crise financière et politique qu'à une pression de la fonction publique. Il semble également que, dans ces types de gouvernements, l'apprentissage de la fonction publique ait été entravé par les structures de reddition des comptes. Dans les systèmes parlementaires de type Westminster, la structure de reddition des comptes est telle que les ministres n'ont pas droit à l'erreur. Par conséquent, cette structure et, d'une manière plus générale, une culture de l'intolérance face à l'erreur, ont constitué un obstacle majeur à l'apprentissage. Comme le font remarquer Olsen et Peters (1996) :

> *Si l'on définit l'apprentissage comme un processus par essais et erreurs, les régimes parlementaires pourraient bien éprouver quelques difficultés à cet égard. Selon la notion de gouvernement parlementaire et celle de responsabilité ministérielle qui s'y rattache, le gouvernement ou le ministre qui reconnaît une erreur grave est tenu responsable de cette erreur et pourrait, sur son honneur (et pas nécessairement par obligation légale) devoir remettre sa démission. Dans un tel cas, les gouvernements parlementaires pourraient être moins enclins à admettre une erreur ou même à percevoir une erreur comme telle. Sans cette ouverture à la définition et à la reconnaissance de l'erreur, la capacité d'apprentissage du gouvernement peut être considérablement inférieure à ce qu'elle pourrait être dans un autre contexte. La tendance qui consiste à éviter*

> *l'erreur est particulièrement prononcée dans les systèmes de type Westminster, étant donné la très forte institutionnalisation des principes d'opposition et d'adversaires politiques qui caractérise ces systèmes contrairement au style plus consensuel et délibérant des gouvernements de nombre de petites démocraties européennes.* [Traduction]

Une autre observation peut être dégagée concernant les trois modèles de Westminster dont il a été question : ces trois pays ont eu recours à *l'ouverture vers l'extérieur* comme technique de mise en oeuvre d'une réforme. Cette ouverture des institutions administratives à des agents et à des conseillers contractuels semble avoir une incidence sur la capacité de réforme et d'apprentissage du système (Olsen et Peters, 1996). Enfin, si nous examinons les réformes réalisées dans les systèmes de Westminster du point de vue de la *continuité de réflexion*, nous constatons que notre conclusion, à savoir la nécessité de l'équilibre entre la raison et la passion, se pose avec évidence dans la mise en oeuvre de ces réformes.

Plus encore qu'à la caractérisation selon le modèle de Westminster, les cas examinés dans le présent document répondent à la distinction entre deux grandes traditions. La France, l'Allemagne, la Suisse et la Norvège, du point de vue de la tradition continentale, sont des pays *centralistes* qui partagent une culture politique qui met l'accent sur le rôle central de l'État dans l'administration de la société. Il s'agit de régimes légalistes fondés sur des codes de loi. Dans de tels systèmes, la fonction publique travaille pour le bien de la société plus que pour celui des assemblées élues. Les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni s'inscrivent dans la tradition anglo-saxonne selon laquelle l'État est distinct de la société civile. Dans cette tradition, l'État existe en vertu d'un accord entre les citoyens et leur gouvernement plutôt que de son propre droit. Les lois sont fondées sur l'accumulation des décisions prises plutôt que sur la codification de principes. Par conséquent, le gouvernement y est quelque peu restreint. Le Japon se situe entre ces deux traditions.

Il n'est pas surprenant qu'en tant que groupe les *États centralistes (*ou *légalistes)* résistent au changement puisqu'un tel contexte est caractérisé par une moins grande intégration centrale. Pour de tels systèmes, les opinions externes présentent bien peu d'intérêt. Ces pays sont administrés par des technocrates, pour reprendre la terminologie de Pitcher, et ne sont pas particulièrement propices à la vision et à la souplesse. De plus, dans ces systèmes, il ne s'est produit aucun apprentissage révolutionnaire proposant par exemple le remplacement de la hiérarchie par un système de marché et ce, en raison de la formation juridique des membres de la fonction publique, des politiciens et de leurs conseillers (Derlien, 1996). Cependant, comme nous l'avons vu en France, il arrive que des pressions externes très fortes, par exemple le mécontentement public qui prend l'ampleur d'une crise, puisse forcer le système à agir et susciter une réforme.

Ce bref coup d'oeil jeté sur les réformes entreprises dans neuf démocraties nous amène à conclure que les pays dans lesquels on a procédé aux réformes les plus radicales (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande et Japon) sont ceux qui étaient aux prises avec de graves crises financières et qui percevaient la fonction publique comme largement responsable du problème. Sous une pression financière extrême, les solutions provenant du secteur privé semblaient encore plus attirantes et les stratégies de réforme ont été axées sur la réduction et la limitation de l'influence et du pouvoir de la fonction publique et de ses institutions. Ces stratégies consistaient notamment à présenter la fonction publique comme le responsable de tous les malheurs (Japon), à établir des mandataires anti-bureaucratiques relevant directement du premier ministre (Royaume-Uni), à recourir systématiquement à d'autres sources influentes de conseils en matière d'orientations pour faire contrepoids à la fonction publique ou la remplacer (Australie et Japon), à inciter les fonctionnaires à s'en aller en réduisant les occasions de promotion et en gelant les salaires (États-Unis), à nommer aux postes de cadres supérieurs des personnes de l'extérieur de la fonction publique, à éliminer certaines institutions telles que les écoles de recherche en matière d'orientations et les commissions de la fonction publique, et à réduire le pouvoir des organismes centraux. Dans ces cas, les réformes ont été motivées par une crise

financière et soutenues par une idéologie, et beaucoup de conviction et de passion. On s'est bien peu préoccupé des répercussions sur les institutions sauf pour s'assurer que leur influence était entravée, réduite ou éliminée.

Nous éloignant de ces cas *réels,* nous avons dégagé les conclusions plus ou moins définitives suivantes :

- La voie qui mène le plus sûrement à un changement institutionnel est un échec de la gestion des affaires de l'État ou une crise réelle ou perçue comme telle. Contrairement à l'idéologie qui a présidé à la réforme administrative des années 80, la réforme actuelle ne se rattache pas systématiquement à des facteurs qui pourraient justifier la nécessité urgente d'une réforme, y compris la taille de la fonction publique, la rigidité des bureaucratie, une orientation réglementaire et ainsi de suite.
- Comme nous l'avons vu en France, en Norvège, et dans une moindre mesure, en Australie et en Nouvelle-Zélande, il existe une corrélation évidente entre la capacité d'analyse et la capacité d'adaptation des comportements et des structures à la lumière de l'expérience.
- L'intolérance face à l'erreur entrave la capacité d'apprentissage au sein d'un système et, par conséquent, nuit à sa transformation.
- Comme les réformes sont essentiellement des expériences qui exigent des ressources, elles sont plus susceptibles d'être entreprises en période de ralentissement.
- Une réforme globale ne peut être suscitée que par un engagement et un leadership politiques.
- La continuité d'une réforme et l'importance des transformations qui en découlent dépendent plus des circonstances, d'un heureux hasard et de la passion des intéressés que de la minutie de l'analyse, de la planification et du raisonnement.

Partie 3 La raison suit la passion : L'ordre émerge du chaos

> *Un régime démocratique est une forme de gestion des affaires de l'État, une pratique ergoteuse et une façon d'accumuler de l'expérience où les discussions publiques ainsi que la critique, l'opposition, la concurrence réglementée de même que les conflits sont tolérés voire encouragés et institutionnalisés... Nous considérons ici la pertinence de l'ambiguïté et de l'incertitude, de solides convictions et des routines organisationnelles de même que des conflits et du pouvoir.* [Traduction] (Olsen et Peters, 1996)

Observations générales et conclusions

Les discussions théoriques et pratiques du rôle de la passion et de la raison dans les réformes du secteur public débouchent sur plusieurs conclusions. Premièrement, les réformes gouvernementales réussies :

- vont au-delà de l'univers de la raison et des idées,
- font place aux éléments para-rationnels,
- tirent parti des leçons puisées dans une grande variété d'expériences,
- reconnaissent que *la fonction publique* n'est pas un système homogène fermé,
- sont le résultat d'importantes pressions externes et
- recèlent une puissante volonté de changer.

Deuxièmement, la preuve est concluante : une saine dose de passion et de conviction—suffisante pour rallier un appui considérable du public—est un préalable à la réforme. Il est également évident que la réussite de la mise en oeuvre d'une réforme dépend de la raison ainsi que d'une capacité d'apprentissage organisationnel bien développée. L'échec des tentatives de réforme des années 1970 aux États-Unis et au Royaume-Uni remettent sérieusement en question les arguments de Tom Peters contre les démarches rationnelles et contre l'apprentissage et le savoir organisationnels, en faveur de la faculté d'oubli des organisations.

Troisièmement, une réforme sans le consentement du public est impossible. La démocratie ne peut exister sans passion, sans ambiguïté et sans un certain désordre, ne serait-ce qu'en guise de protection contre l'orthodoxie ou la tyrannie de la majorité. La réforme démocratique repose sur l'hypothèse sous-jacente inévitable que l'amélioration continue des individus et des organisations est possible. Ceux qui étudient actuellement le sujet affirment que les réformes elles-mêmes sont une forme d'apprentissage. Cette notion de capacité d'amélioration est une part essentielle de notre idéal démocratique *(généralement accepté, mais nécessairement vague)*. Cette assise est une partie de notre culture politique et bureaucratique qui prédispose les organisations et les individus qui en font partie à apprendre.

Enfin, la capacité d'apprendre du secteur public est au coeur de la modernisation et de la réforme. Olsen et Peters ajoutent que la seule preuve de l'apprentissage organisationnel, c'est l'action—un changement de comportement ou de façon de faire qui exige de la passion en plus de la raison. La passion ou une solide conviction continue de jouer son rôle historique. Des aspirations et des aptitudes élevées en matière d'apprentissage organisationnel sont essentielles à la mise en oeuvre efficace d'une réforme. Il y a à cela trois raisons.

- *L'apprentissage expérientiel fait partie d'un héritage culturel qui met l'accent sur la foi en la science, en la raison, en la critique rationnelle et en un examen rigoureux empreint de neutralité idéologique.*

- *L'apprentissage organisationnel fait partie d'une confiance démocratique en une gestion des affaires de l'État éclairée, attentive et responsable, reposant sur le consentement donné par les citoyens en toute connaissance de cause. Cela exige ouverture, participation, critique et opposition qui, toutes, facilitent l'apprentissage collectif.*
- *En raison des limites de la planification, de la prévision et des calculs rationnels, il a fallu se rapprocher des organisations intelligentes dotées de mécanismes de rétroaction bien définis, où l'on constate une diminution constante des erreurs ainsi que des corrections excessives ou insuffisantes* (Olsen et Peters, 1996).

Les faits démontrent que les idées de réforme sont généralement élaborées par la gent politique avec l'aide du secteur privé et d'autres conseillers, comme ce fut le cas au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux États-Unis, au Japon et en France. Très souvent, les idées de réforme sont des formulations, des amalgames et des modifications d'idées antérieures combinées à la pensée actuelle des leaders politiques dans d'autres sphères de responsabilité, ou à l'éventail global des idées gestionnelles du secteur privé. Les processus et la stratégie de changement sont formulés, souvent avec force, par des leaders politiques expérimentés en matière de réforme et d'échecs gouvernementaux. De plus, quand la mise en oeuvre de la réforme échoue, la fonction publique participe rarement à l'élaboration de stratégies de changement. Les exemples les plus notables sont l'échec de la mise en oeuvre des réformes amorcées par le président Reagan ainsi que des tentatives de réforme de 1970-1974 au Royaume-Uni.

L'argument prépondérant du présent document de travail est le suivant : la passion est nécessaire avant qu'un changement radical ou qu'une réforme fondamentale puisse se produire en pratique, et cette passion, souvent motivée par une crise, repose sur une conviction. Cela ne signifie toutefois pas que la raison n'est pas aussi importante ou aussi nécessaire que la passion. Comme le démontre clairement le cas des systèmes de Westminster, notamment, la passion s'est pleinement exprimée par des leaders ayant des préjugés exagérés contre le secteur public et une foi aveugle à l'égard du gestionnariat. Toutefois, n'eut été l'analyse antérieure de Fulton et les dix années de réflexion et de

planification ayant conduit aux organismes de direction au Royaume-Uni, le plan de réforme du Trésor en Nouvelle-Zélande et l'ouverture à l'égard de l'expérimentation et de l'apprentissage dans bien des pays comme la France et l'Australie, les réformes, amorcées par ce que Weber appelait *l'autorité charismatique*, n'auraient jamais été mises en pratique. En d'autres termes, la raison et la passion se retrouvent main dans la main ou plutôt l'une devant l'autre dans le processus de réforme. En plus d'offrir une importante source de conseils en matière d'orientations au gouvernement, le rôle de la fonction publique consiste à mettre en oeuvre les politiques une fois les décisions prises. À cet égard, la tâche de la fonction publique consiste à mettre de l'ordre dans le chaos que la réforme suscite souvent, c'est-à-dire à appliquer la raison et la rationalité.

De plus, tout tend à prouver que ni la passion ni la raison seules ne permettent d'atteindre les résultats prévus de la réforme. La passion est essentielle pour orienter la tension, lancer des réformes, enflammer les imaginations et pousser les intervenants à l'action. La raison est nécessaire pour transformer des idées de réforme initiales simples en plan de mise en oeuvre logique et pratique puisant à la fois dans l'expérience et l'expertise internes et externes. La mise en oeuvre d'une réforme efficace exige ce que les observateurs appellent une ***capacité d'apprentissage***, que l'on peut définir comme étant la capacité accrue d'un système de gouvernement d'apprendre à la fois de sa propre expérience et de l'expérience des autres. *Apprendre, ce n'est pas simplement avoir une nouvelle perspective ou une nouvelle idée. Nous apprenons quand nous prenons des mesures efficaces, quand nous décelons et corrigeons une erreur* [Traduction] (Argyris 1993).

Un aspect des plus troublants de cette réflexion sur les rôles de la raison et de la passion, c'est l'absence de consensus sur la valeur des résultats souhaités de la réforme et sur les résultats atteints. La littérature est pleine de profonds désaccords entre les chercheurs concernant ce qui a été réalisé par la réforme. Les théoriciens ne s'entendent pas à savoir si les citoyens se retrouvent dans une meilleure situation et si les réformes ont été bénéfiques ou ont eu des répercussions durables. Toutefois, il semble que la conclusion est

inévitable : les réformes fondées sur la passion ont laissé des marques indélébiles sur les systèmes de gouvernement. Par exemple :

- nous ne présumons plus que l'État est le pourvoyeur obligatoire des services publics;
- il est possible, dans bien des domaines d'activité du gouvernement, de faire plus avec moins;
- la responsabilisation gestionnelle et administrative s'est améliorée dans une certaine mesure. *En fait, les répercussions de la commercialisation sur l'obligation de rendre compte commencent à peine à émerger et doivent être envisagées dans le contexte d'une redéfinition des responsabilités en matière d'obligation de rendre compte des ministres et de leurs fonctionnaires.* [Traduction] (Dixon, Kouzmin et Korac-Kakabadse 1996) et
- les exigences imposées aux fonctionnaires s'accroissent puisque le succès ou l'échec des programmes gouvernementaux est plus visible et parce que les réformes ont amélioré l'information dont on dispose pour rendre compte du rendement.

Pertinence pour la fonction publique canadienne

Dans son document intitulé *Boxed in a Five-cornered Circle*, Franks (1996) conclut que la structure essentielle de l'administration en ministères est en place depuis le dix-neuvième siècle et qu'à part l'expansion du gouvernement, le Canada n'a pas connu de réforme fondamentale depuis plus de cent ans. Un autre chercheur (Halligan, 1996) écrit que le Canada, à la différence d'autres nations démocratiques, *donne dans la réforme gestionnelle depuis 30 ans sans produire d'orientation globale, ni tout à fait le degré de changement réalisé ailleurs.* L'analyse de la réforme au Canada déborde la portée du présent document, néanmoins, ne pas en tenir compte reviendrait à ignorer l'objet le plus important de la discussion—Qu'est-ce que tout cela signifie pour le système de gouvernement canadien? Contrairement à l'opinion de Franks et Halligan, le Canada se livre à des expériences actives de réforme, tant sur le plan fédéral que provincial et est maintenant à même de récolter les avantages de cette expérience. En ce moment, le Canada est mieux placé que n'importe quelle autre nation pour apprendre de ses expériences et de celles des autres dans le domaine de la réforme du secteur public.

Au palier fédéral, les changements résultant de l'Examen de programmes 1 et 2 ont fondamentalement modifié l'orientation de la fonction publique, son rôle et ses méthodes de fonctionnement. Les profondes et spectaculaires réformes de certains des plus grands ministères chargés de la prestation de services—Agriculture et Agro-alimentaire, Transports et Développement des ressources humaines en sont des exemples—quand on les envisage de pair avec l'initiative de l'Examen de programmes (avec lequel les politiques sont très cohérentes), créent un tableau quelque peu plus progressiste que celui qui a été peint ci-dessus par Franks et Halligan. Le document intitulé *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services*, rédigé par Wright et Zussman (1996) à l'intention du Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services ainsi que les propres études de cas détaillées du Groupe de travail documentent des centaines d'initiatives et d'expériences provinciales, fédérales et ministérielles visant à mieux planifier, organiser et offrir les programmes et services gouvernementaux. De plus, l'administration centrale a accordé son appui à un certain nombre d'importantes initiatives comme les différents modes de prestations des services. Aucoin (1995) souligne que le Canada a maintenant

> *...toute la gamme des options maintenant communes dans les systèmes de Westminster. Cela comprend la collaboration interministérielle au point de prestation des services; les ententes de partenariat avec d'autres paliers de gouvernement et des organismes sans but lucratif; des entreprises en participation avec le secteur privé; la commercialisation de services; l'utilisation d'instruments réglementaires au lieu de services directs; l'utilisation de mesures fiscales au lieu de programmes de dépenses; l'impartition de la prestation des services; et une importance accrue accordée aux mécanismes d'observation volontaire dans les domaines de la réglementation et de l'administration fiscale.* [Traduction]

L'observation selon laquelle ces changements sont quelque peu décentralisés et manquent de coordination et de leadership de la part du centre, toutefois, peut être valable (Peter Aucoin 1995, et al.). À la différence de bien des nations examinées pour le présent travail, le Canada n'a pas mis en place de mécanismes importants ou comparables pour orchestrer l'initiative de réforme et n'a pas de détermination politique intense et uniforme.

De plus, même si le Canada a accès à une foule de connaissances provenant des expériences effectuées à l'étranger, au palier provincial et municipal ainsi que dans ses propres ministères intégrés verticalement, on constate avec étonnement le peu d'apprentissage qui en est résulté. Comme dans le cas de la Suisse, une grande partie de l'apprentissage du Canada a été fragmenté selon les domaines de politique et les unités territoriales.

Quoi qu'il en soit, l'expérience du Canada offre une perspective unique dans nos délibérations sur la raison et la passion dans les réformes. L'Examen de programmes, allié à certaines réformes de grands ministères, s'ils ont été suscités par la crise financière, reflètent beaucoup plus de raison que de passion dans leur mise en oeuvre. Les changements aux ministères des Transports et de l'Agriculture, par exemple, ont été analysés et débattus pendant des décennies par des commissions, des groupes de travail, des comités, des fonctionnaires et des politiciens. En fait, ces récentes réformes canadiennes avaient été mûrement réfléchies. Comme l'ont noté Greenspon et Wilson-Smith (1996), la réorganisation précédente des structures ministérielles complétées par les Conservateurs en juin 1993 a été perçue comme irrationnelle par de nombreux observateurs, y compris les architectes de l'Examen de programmes, Marcel Massé et David Zussman, parce que l'examen complet des programmes, si nécessaire, devait se produire après la restructuration. Selon leurs méthodes plus rationnelles, l'Examen de programmes aurait eu lieu avant la restructuration. De l'avis de la plupart, l'Examen de programmes a été stratégiquement planifié et mis en oeuvre d'une façon rationnelle et, dans l'ensemble, objective. Néanmoins, comme les auteurs de *Double Vision* le font remarquer, c'est Marcel Massé et le ministre des finances, Paul Martin, qui détenaient suffisamment de pouvoir politique pour transformer la théorie en pratique.

Même si nombre de questions demeurent sans réponse, il y en a deux, inévitables, qui découlent de ce que notre discussion sur la passion et la raison dans les réformes signifie dans notre contexte canadien :

- ***Si la réforme est inévitable et est liée à l'apprentissage, comme la littérature l'affirme, comment pouvons-nous renforcer notre capacité d'apprentissage?***
  et
- ***Quel est le rôle approprié pour la fonction publique dans la réforme?***

Bibliographie

Le professeur Roberts, Queens University, Kingston (Ontario), a compilé une bibliographie complète sur la réforme à la fonction publique (***Bibliography on Public Service Reform***). Disponible sur Internet (*qsilver.queensu.ca)*, la bibliographie est répartie en huit rubriques : causes of reform, intellectual roots, reform in Australia, Canada, New Zealand, the United Kingdom, United States et, cross-national studies. Parmi les autres bibliographies complètes actuelles, mentionnons Olsen et Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press; et Peter Aucoin (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Institut de recherches en politiques publiques. Les références citées ci-dessous ont servi à la rédaction du document de travail intitulé ***Passion et raison dans les réformes du secteur public.***

Argyris, Chris (1993*), Savoir pour agir : surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel.* Paris : Inter Éditions, 1995.

Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management", *Governance*, 3.

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective,* Institut de recherches en politiques publiques.

Barlow and Rober (1996), "Steering not Rowing: Co-ordination and Control in the Management of Public Services in Britain and Germany", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Bennis, Warren (1989), *Profession : leader.* Paris : Inter Éditions, 1991.

Bennis and Mische (1995), *The 21st Centrury Organization*, Pfeiffer.

Birchall and Lyons (1995), *Creating Tomorrow's Organization*, Pitmann.

Borins, Sandford (1995), "The New Public Management is Here to Stay", *Administration publique du Canada*, Vol. 38, no 1.

Brunsson, N. (1985), *The Irrational Organization*, John Wiley and Sons.

Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy*, John Wiley and Sons.

Brunsson and Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Routledge.

de Montricher, Nicole (1996), "France: In Serrate of Relevant Changes", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services, *Report of the Task Force, Volumes 1-4*, Centre canadien de gestion.

Dixon, Kouzmin and Korac-Kakabadse (1996), "The Commercialisation of the Australian Public Service and the Accountability of Government: A Question of Boundaries", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Doern, Bruce (1994), *The Road To Better Public Services: Progress and Constraints in Five Canadian Federal Agencies*, Institut de recherches en politiques publiques.

Dror, Y. (1968), *Public Policy Making Re-examined*, Chandler.

Dror, Y. (1980), *Design for Policy Sciences*, Elsevier.

Drucker, Peter (1993), *Au-delà du capitalisme : la métamorphose de cette fin de siècle.* Paris : Dunod, 1993.

Drucker, Peter (Feb. 1995), "Really Reinventing Government", *The Atlantic Monthly*.

Franks, C.E.S. (1995), *Boxed in a Five-Cornered Circle: Accountability of the Public Service and Parliamentary government in Canada,* Document non publié, rédigé pour le Centre canadien de gestion.

Glynn and Murphy (1996), "Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Gore, Al (1993), *The Gore Report on Reinventing Government*, Random House.

Gore, Al (1995), *Common Sense Government*, Random House.

Greenspon and Wilson-Smith (1996), *Double Vision: The Inside Story of the Liberals in Power*, Doubleday.

Halligan, John (1996), "Australia: Balancing Principles and Pragmatism", in Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Derlien, Hans-Ulrich (1996), "Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Handy, Charles (1989), *L'âge de déraison.* Paris : Éditions Village mondial, 1996.

Handy, Charles (1994), *Le temps des paradoxes.* Montréal : Éditions Transcontinental, 1995.

Handy, Charles (1995), *Beyond Certainty: The Changing Worlds of Organisations*, Random House.

Hood, Christopher (1996), "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Kemp, Peter (1993), *Beyond Next Steps: A Civil Service for the 21st Century*, The Social Market Foundation.

Klöti, Ulrich (1996), "Switzerland: Adapting a Working System", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

March and Olsen, (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.

Muramatsu and Krauss (1996), "Japan: The Paradox of Success", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Olsen, Johan (1996), "Norway: Slow Learner—or Another Triumph of the Tortoise", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Osborne and Gaebler (1993), *Reinventing Government*, Plume.

Peters, Guy (1995), *La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale.* Centre canadien de gestion.

Peters, Guy (1996), "The United States: Learning from Experience about Administrative Reform", dans Olsen and Peters (1996), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press.

Peters, Tom (1996), "We Hold These Truths to Be Self-Evident (More of Less), *Organizational Dynamics*.

Peters et Waterman (1982), *Le prix de l'excellence.* Paris : Inter Éditions, 1983.

Pitcher, Patricia (1995), *Artists, Craftsmen and Technocrats: The Dreams, Realities and Illusions of Leadership*, Stoddart.

Pugh, Hickson and Hinings (1976), *Writers on Organizations*, Penguin.

Quinn, J.B. (1980), Strategies for Change: Logical Incrementalism, Richard Irwin.

Romanelli and Tushman, (1994), "Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test", *Academy of Management Journal*, Vol. 37.

Sanderson, Ian (1996), "Evaluation, Learning and the Effectiveness of Public Services", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9.

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, University of Toronto Press.

Savoie, Donald (1995), "What is Wrong with the New Public Management?", *Administration publique du Canada*, Vol. 38, no 1.

Seidle, Leslie (1993), *Rethinking the Delivery of Services to Citizens*, Institut de recherches en politiques publiques.

Seidle, Leslie (1995), *Rethinking Government: Reform or Reinvention?*, Institut de recherches en politiques publiques.

Self, Peter (1995), "The Consequences of Reorganising Government on Market Lines", *Australian Journal of Public Administration*.

Wright and Zussman (1996), *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services*, rapport rédigé pour le Groupe de travail des sous-ministres sur les modèles de prestation des services, Centre canadien de gestion.